



Empleo

Informe sobre el desarrollo mundial

2013 

Empleo

PANORAMA GENERAL



BANCO MUNDIAL
Washington, DC

© 2012 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street NW, Washington DC 20433
Teléfono: 202-473-1000; sitio web: www.worldbank.org

Algunos derechos reservados

El presente documento ha sido realizado por el personal del Banco Mundial, con aportaciones externas. Cabe señalar que el Banco Mundial no es necesariamente el propietario de todos y cada uno de los elementos del contenido de la obra. Por consiguiente, no garantiza que la utilización de dicho contenido no constituya una infracción de los derechos de terceros. El riesgo de demandas resultantes de tal infracción recaerá exclusivamente en el usuario.

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los Gobiernos que representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Nada de lo aquí contenido constituirá ni podrá considerarse una limitación ni una renuncia de los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, todos los cuales están reservados específicamente.

Derechos y autorizaciones



Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons Atribución 3.0 no adaptada (CC BY 3.0) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0>. La licencia Creative Commons Atribución permite copiar, distribuir, comunicar y adaptar la presente obra, incluso para fines comerciales, con las condiciones siguientes:

Atribución: Sírvase citar la obra de la manera siguiente: Banco Mundial. 2012. *Informe sobre el desarrollo mundial 2013. Panorama general: Empleo*. Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons Atribución CC BY 3.0.

Traducciones: En caso de realizar una traducción de la presente obra, sírvase agregar a la atribución el siguiente descargo de responsabilidad: *Esta traducción no ha sido realizada por el Banco Mundial y no debe considerarse una traducción oficial de dicho organismo. El Banco Mundial no será responsable de ningún contenido o error que figure en ella.*

Cualquier consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a la siguiente dirección: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; fax: 202-522-2625; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Fotografías:

Página 1: Agricultores en un campo de granadas en Tayikistán, © Gennadiy Ratushenko/Banco Mundial. Trabajadora asalariada en una fábrica de indumentaria en Viet Nam, © Lino Vuth/Banco Mundial. Vendedor callejero en Kabul, Afganistán, © Steve McCurry/Magnum Photos. Secando pimientos en las calles de México, © Curt Carnemark/Banco Mundial.

Página 39: Trabajador en una obra en construcción en Yakarta, Indonesia, © Sebastião Salgado/Amazonas—Contact Press Images. Utilizada con la autorización de Sebastião Salgado/Amazonas. Se debe solicitar autorización para volver a utilizar la imagen.

Diseño e ilustración de cubierta: Will Kemp, Banco Mundial

Diseño gráfico: Naylor Design

Índice

Prefacio *vii*

Agradecimientos *ix*

Panorama general: El empleo en el centro de la atención **2**

Se buscan empleos 3

El desarrollo ocurre a través del empleo 8

Valoración de los empleos 14

Los desafíos en materia de empleo son diversos,
pero están interconectados 17

Las políticas a través del prisma del empleo 21

El empleo ocupa el centro de la atención, pero ¿dónde están las cifras? 34

Preguntas ¿En qué casos son correctas las respuestas convencionales? **36**

Notas *40*

Bibliografía *42*

Prefacio

Hoy en día, el empleo es un tema que genera preocupación en todo el mundo, tanto entre los funcionarios encargados de formular políticas, como en la comunidad empresaria y en los miles de millones de hombres y mujeres que luchan por proporcionar el sustento a sus familias.

En un momento en que el mundo se esfuerza por salir de la crisis mundial, unos 200 millones de personas (entre ellos, 75 millones de menos de 25 años) están desempleados. Muchos millones más, la mayoría mujeres, están excluidos por completo de la fuerza laboral. Si miramos hacia el futuro, en los próximos 15 años se deberán crear 600 millones nuevos puestos de trabajo para absorber el aumento de la población en edad de trabajar, principalmente en Asia y África al sur del Sahara.

Mientras tanto, casi la mitad de los trabajadores de los países en desarrollo están empleados en establecimientos agrícolas de pequeña escala o trabajan por cuenta propia, actividades que por lo general no van acompañadas de pagos regulares ni beneficios. Para la mayor parte de los pobres de estos países, el problema no es que falte empleo ni que las horas de trabajo sean insuficientes; de hecho, muchos tienen más de una ocupación y trabajan largas horas. Sin embargo, con frecuencia no ganan lo suficiente para garantizar un futuro mejor para sí mismos y para sus hijos; en ocasiones trabajan en condiciones inseguras y no se respetan sus derechos básicos.

El empleo es un factor determinante para lograr el desarrollo económico y social. Más allá de la importancia crucial que reviste para el bienestar individual, es el eje de muchos objetivos más amplios de la sociedad, como la reducción de la pobreza, el aumento de la productividad en toda la economía y la cohesión social. Los beneficios que genera el empleo en el desarrollo incluyen la adquisición de conocimientos especializados, el empoderamiento de la mujer y la estabilización de sociedades que salen de conflictos. Los empleos que contribuyen a lograr estos objetivos más amplios resultan valiosos no solo para quienes los tienen, sino también para la sociedad en su conjunto: son empleos beneficiosos para el desarrollo.

El *Informe sobre el desarrollo mundial 2013* toma como punto de partida la importancia central del empleo en el proceso de desarrollo y cuestiona y reformula la forma en que solemos pensar el tema del trabajo. Con un enfoque multisectorial y multidisciplinario, en este informe se analiza por qué algunos empleos contribuyen más al desarrollo que otros. En el documento se observa que los empleos que generan más beneficios para el desarrollo son aquellos que hacen que las ciudades funcionen mejor, conectan la economía con los mercados internacionales, protegen el medio ambiente, promueven la confianza y la participación cívica o reducen la pobreza. Es fundamental señalar que estos trabajos no se encuentran solo en el sector formal; según el contexto del país de que se trate, los empleos informales también pueden tener un efecto transformador.

Sobre la base de este marco general, en el informe se abordan algunas de las preguntas más apremiantes que se formulan hoy en día los funcionarios responsables de elaborar políticas. ¿Deben los países formular sus estrategias de desarrollo en torno al crecimiento o bien concentrarse en el empleo? ¿Hay situaciones en las que se debería priorizar la protección del empleo y no solo la de los trabajadores? ¿Qué debe hacerse primero en el proceso de desarrollo: crear empleo o brindar capacitación?

El sector privado es el motor principal de la creación de empleo, pues representa el 90% de la totalidad de puestos de trabajo en el mundo en desarrollo. Sin embargo, los Gobiernos desempeñan un papel esencial al garantizar que existan las condiciones adecuadas para un fuerte crecimiento liderado por el sector privado y atenuar las restricciones que impiden a dicho sector crear empleos beneficiosos para el desarrollo.

En este informe se propone un enfoque estructurado en tres etapas que puede ayudar a los Gobiernos a alcanzar estos objetivos. En primer lugar, para generar crecimiento y crear empleo, es esencial contar con los elementos normativos fundamentales, lo que incluye la estabilidad macroeconómica, un entorno propicio para la actividad empresarial, inversiones en capital humano y la vigencia del estado de derecho. En segundo lugar, una política laboral bien diseñada puede contribuir a garantizar que el crecimiento se traduzca en oportunidades de empleo, pero debe complementarse con un enfoque más amplio sobre la creación de empleo que mire más allá del mercado laboral. En tercer lugar, los Gobiernos deberían identificar estratégicamente qué empleos contribuirán en mayor medida al desarrollo en el contexto específico de su país, y eliminar o contrarrestar los obstáculos que impiden al sector privado generar más puestos de trabajo de ese tipo.

En la economía mundial actual, el mundo del empleo cambia con rapidez. Los cambios demográficos, los avances tecnológicos y los efectos de la crisis financiera internacional que aún perduran están reconfigurando el paisaje laboral en todo el mundo. Los países que se adapten con éxito a estos cambios y hagan frente a sus desafíos específicos en materia de empleo podrán lograr enormes mejoras en el nivel de vida y la productividad y dar lugar a sociedades más cohesivas. Los que no lo hagan, no se beneficiarán con los efectos transformadores del desarrollo económico y social.

El *Informe sobre el desarrollo mundial 2013* constituye una importante contribución al conocimiento colectivo sobre la función del empleo en el desarrollo. Sus conclusiones servirán de valiosa guía para el Grupo del Banco Mundial en la tarea que lleva adelante con sus asociados y clientes para promover sus programas de empleo. Trabajando juntos, podemos propiciar la creación de empleo y maximizar el impacto del trabajo en el desarrollo.



Jim Yong Kim
Presidente
Grupo del Banco Mundial

Agradecimientos

El presente informe ha sido elaborado por un equipo dirigido por Martín Rama, junto con Kathleen Beegle y Jesko Hentschel. Los demás miembros del equipo principal eran Gordon Betcherman, Samuel Freije-Rodríguez, Yue Li, Claudio E. Montenegro, Keiji Otsuka y Dena Ringold. Completaban el equipo los analistas de investigación Thomas Bowen, Virgilio Galdo, Jimena Luna, Cathrine Machingauta, Daniel Palazov, Anca Bogdana Rusu, Junko Sekine y Alexander Skinner. Mehtabul Azam, Nadia Selim y Faiyaz Talukdar proporcionaron apoyo de investigación adicional. El equipo se benefició de las constantes aportaciones de Mary Hallward-Driemeier, Roland Michelitsch y Patti Petesch.

El informe contó con el copatrocinio de la Vicepresidencia de Economía del Desarrollo (DEC) y de la Red de Desarrollo Humano (HDN). Aportaron orientación general para la preparación del informe Justin Lin, ex primer vicepresidente y primer economista, Economía del Desarrollo; Martin Ravallion, primer vicepresidente y economista jefe interino, Economía del Desarrollo, y Tamar Manuelyan-Atinc, vicepresidenta y jefa de la Red de Desarrollo Humano. Asli Demirgüç-Kunt, directora de Política de Desarrollo, supervisó el proceso de preparación, junto con Arup Banerji, director sectorial de Protección Social y Trabajo.

El expresidente del Banco Mundial, Robert B. Zoellick, el presidente Jim Yong Kim y los directores gerentes Caroline Anstey y Mahmoud Mohieldin efectuaron aportaciones de un valor inestimable durante el proceso de preparación. Los Directores Ejecutivos y sus oficinas también tuvieron una participación constructiva en el curso de diversas reuniones y seminarios.

Un grupo consultivo integrado por George Akerlof, Ernest Aryeetey, Ragui Assaad, Ela Bhatt, Cai Fang, John Haltiwanger, Ravi Kanbur, Gordana Matković y Ricardo Paes de Barros realizaron valiosas aportaciones analíticas y comentarios adicionales a lo largo del proceso.

Siete estudios sobre los casos de países concretos sirvieron de base para la preparación del informe. El estudio del caso de Bangladesh fue dirigido por Binayak Sen y Mahabub Hossain, con Yasuyuki Sawada. Nelly Aguilera, Angel Calderón Madrid, Mercedes González de la Rocha, Gabriel Martínez, Eduardo Rodríguez-Oreggia y Héctor Villarreal participaron en el estudio de caso sobre México. El estudio correspondiente a Mozambique fue dirigido por Finn Tarp, con Channing Arndt, Antonio Cruz, Sam Jones y Fausto Mafambisse. Colin Filer y Marjorie Andrew coordinaron la investigación relativa a Papua Nueva Guinea. El estudio sobre Sudán del Sur fue dirigido por Lual Deng, junto con Nada Eissa. AbdelRahmen El Lahga coordinó la labor sobre Túnez, en la que también intervinieron Ines Bouassida, Mohamed Ali Marouani, Ben Ayed Mouelhi Rim, Abdelwahab Ben Hafaiedh y Fathi Elachhab. Por último, Olga Kupets, Svitlana Babenko y Volodymyr Vakhitov realizaron el estudio correspondiente a Ucrania.

El equipo desea expresar su agradecimiento por el generoso apoyo a la preparación del informe recibido del Gobierno de Noruega, por conducto de su Ministerio de Relaciones Exteriores; el programa de varios donantes Conocimientos para el Cambio (KCP II); el Fondo Nórdico; el Gobierno de Dinamarca, a través de su Ministerio Real de Relaciones Exteriores; la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO); el Organismo Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA); el Gobierno de Suecia, por conducto de su Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Gobierno del Japón, por conducto de su Programa de Desarrollo de Políticas y Recursos Humanos (PHRD). El Ministerio de Cooperación Económica y el Desarrollo de Alemania (BMZ), a través de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), organizó en Berlín un foro del desarrollo que reunió a destacados investigadores de todo el mundo.

También prestaron un apoyo generoso para los estudios de casos de países la Agencia de Australia para el Desarrollo Internacional (AusAID); el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo del Canadá (IDRC); el Gobierno de Dinamarca, a través de su Ministerio Real de Relaciones Exteriores; el Organismo Japonés de Cooperación Internacional (JICA) a través de su Instituto JICA, y el Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER). El Instituto de Desarrollo de Ultramar del Reino Unido (ODI) prestó asistencia al equipo mediante la organización de seminarios y talleres.

Merece un reconocimiento especial la Organización Internacional de Trabajo (OIT) por su constante colaboración con el equipo. Coordinaron este proceso José Manuel Salazar-Xiriñachs y Duncan Campbell, con la participación de numerosos colegas de la OIT. Se mantuvieron consultas interinstitucionales con el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). El equipo también se benefició de un diálogo permanente con la Confederación Sindical Internacional (ITUC-CSI).

A nivel de los países, se celebraron consultas en Alemania, Bangladesh, Canadá, China, Dinamarca, Finlandia, Francia, India, Japón, México, Mozambique, Noruega, Papua Nueva Guinea, el Reino Unido, la República de Corea, Singapur, Suecia, Suiza, Túnez, Turquía y Ucrania. En todas las consultas participaron altos funcionarios gubernamentales. En la mayoría intervinieron también representantes del mundo académico y empresarial, líderes sindicales y miembros de la sociedad civil. Además, se mantuvieron reuniones bilaterales con altos funcionarios gubernamentales de Australia, España, los Países Bajos y Sudáfrica.

Se organizaron consultas con investigadores y académicos gracias a la ayuda del Consorcio Africano de Investigaciones Económicas (AERC) en Kenya, el Foro de Investigación Económica (ERF) en la República Árabe de Egipto y la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (LACEA) en Chile. El Instituto para el Estudio del Trabajo (IZA) organizó talleres especiales con su red de investigación en Alemania y Turquía, coordinados por Klaus Zimmerman. La Fundación Forskningsstiftelsen Fafo de Noruega realizó una encuesta de hogares en cuatro países, que ha servido de base para el presente informe.

De la producción del informe y la logística de apoyo se encargaron Brónagh Murphy, Mihaela Stangu, Jason Victor y Cécile Wodon, con la contribución de Quyên Thúy Đinh. Ivar Cederholm coordinó la movilización de recursos. Irina Sergeeva y Sonia Joseph se ocuparon de la gestión de recursos. Martha Gottron, Bruce Ross-Larsen, Gerry Quinn y Robert Zimmermann participaron en la edición del informe. El Grupo de Datos sobre Desarrollo, coordinado por Johan Mistiaen, contribuyó a la elaboración de su anexo estadístico.

La Oficina del Editor coordinó el diseño, la maquetación, la impresión y la difusión tanto de la versión en papel como de la electrónica de este informe. Un agradecimiento especial a Mary Fisk, Stephen McGroarty, Santiago Pombo-Bejarano, Nancy Lammers, Stephen Pazdan, Denise Bergeron, Andres Meneses, Theresa Cooke, Shana Waggar, Jose De Buerba y Mario Trubiano, y a Cécile Jannotin y Bouchra Belfqih de la Unidad de Traducción e Interpretación.

El equipo también da las gracias a Vivian Hon y a Claudia Sepúlveda por su labor de coordinación, a Merrell Tuck-Primdahl por su orientación en materia de comunicaciones, a Vamsee Krishna Kanchi y Swati P. Mishra por su apoyo en relación con el sitio web, a Gerry Herman por su ayuda en la preparación de la serie de películas relacionadas con el informe y a Gytis Kanchas, Nacer Mohamed Megherbi y Jean-Pierre S. Djomalieu por su apoyo en relación con las tecnologías de información.

Muchas otras personas del Banco Mundial o ajenas a él efectuaron observaciones y aportaciones. Sus nombres figuran en la nota bibliográfica del anexo.



Agricultores en un campo de granadas en Tayikistán
© Gennadiy Ratushenko/Banco Mundial.



Vendedor callejero en Kabul, Afganistán
© Steve McCurry/Magnum Photos.



Trabajadora asalariada en una fábrica de indumentaria en Viet Nam
© Lino Vuth/Banco Mundial.



Secando pimientos en las calles de México
© Curt Carnemark/Banco Mundial.

El empleo en el centro de la atención

El empleo es la piedra angular del desarrollo económico y social. Efectivamente, el desarrollo ocurre a través del empleo. Un empleo ofrece medios de subsistencia que permiten a las personas escapar de la pobreza e incrementar su nivel de vida. Las economías crecen a medida que las personas hacen mejor su trabajo y se trasladan del campo a las empresas y a medida que se crean empleos más productivos, al tiempo que desaparecen otros que lo son menos. Las sociedades prosperan cuando el empleo reúne a personas de diferentes orígenes étnicos y sociales y alimenta la percepción de que hay oportunidades. El empleo tiene, pues, un efecto transformador: puede cambiar los ingresos que percibimos, lo que hacemos e incluso quiénes somos.

Por lo tanto, no debe sorprender que entre las actividades relacionadas con el desarrollo el empleo ocupe en todas partes un lugar primordial para todos: desde los encargados de la formulación de políticas hasta la masa de la población, desde los líderes empresariales hasta los representantes sindicales, desde los activistas hasta los académicos. Ante las oportunidades de creación de empleo que surgen de los enormes cambios demográficos, las innovaciones tecnológicas, las migraciones de población y de actividades a nivel mundial y los profundos cambios en las características del trabajo, los encargados de diseñar políticas se formulan preguntas difíciles:

- ¿Deben los países formular sus estrategias de desarrollo en torno al crecimiento o bien concentrarse en el empleo?
- ¿Es posible fomentar el espíritu empresarial, especialmente entre las numerosas microempresas que existen en los países en desarrollo, o bien es esta una característica innata?

- Mientras que el empleo puede contribuir a la cohesión social, ¿hay algo que puedan hacer los Gobiernos al respecto, aparte de intentar apoyar la creación de empleo?
- ¿Es una mayor inversión en educación y capacitación una condición indispensable para el empleo, o bien es posible generar las habilidades necesarias mediante el empleo?
- ¿Las iniciativas tendentes a mejorar el clima de inversión deberían orientarse a las zonas, a las actividades o a las empresas que presentan un mayor potencial de creación de empleo?
- ¿Cuál es el riesgo de que la aplicación de políticas de fomento de la creación de empleo en un país se haga a expensas del empleo en otros países?
- Al responder a fuertes crisis y reajustes económicos importantes, ¿es aconsejable proteger el empleo y no solo a las personas?
- ¿Cómo se puede acelerar la redistribución de trabajadores desde zonas y actividades de baja productividad hacia otras que tengan un mayor potencial?

Las personas valoran el empleo por los ingresos y beneficios que proporciona, así como por sus contribuciones a la autoestima y la felicidad. Pero algunos tipos de empleo tienen repercusiones más amplias para la sociedad. El empleo de las mujeres puede cambiar la manera en que las familias gastan su dinero e invierten en la educación y la salud de los hijos. El empleo en las ciudades promueve una mayor especialización y el intercambio de ideas, de forma que otros empleos se hacen más productivos. Los tipos de empleo conectados con los mercados mundiales atraen hacia los países nuevos

conocimientos tecnológicos y de gestión. Y en un entorno turbulento, el empleo de los jóvenes puede brindar alternativas a la violencia y contribuir a restablecer la paz.

Gracias a su influencia más general en los niveles de vida, la productividad y la cohesión social, algunos tipos de empleo tienen incluso un mayor valor para la sociedad que para las personas. Con todo, otros empleos pueden tener efectos negativos. Los empleos que dependen de las transferencias o los privilegios representan una carga para los demás o menoscaban sus oportunidades de encontrar un empleo remunerador. Los empleos que son perjudiciales para el medio ambiente generan un alto costo que todos deben pagar. Por estos motivos, algunos tipos de empleo son más beneficiosos para el desarrollo, mientras que otros tienen pocos efectos en él, aunque sean atractivos para las personas.

Las circunstancias determinan cuál es el tipo de empleo más provechoso para el desarrollo. Los países difieren en sus niveles de desarrollo, su demografía, su riqueza natural y sus instituciones. Las sociedades agrarias afrontan el desafío de lograr que el empleo agrícola sea más productivo y de crear oportunidades de empleo fuera de la agricultura. Los países dotados de recursos deben diversificar sus exportaciones, de manera que el empleo esté relacionado con los mercados mundiales y no dependa del apoyo de transferencias del Estado. En los países con un creciente sector formal, es necesario diseñar los sistemas de protección social de modo que se amplíe la cobertura sin penalizar el empleo.

El sector privado crea la gran mayoría de los puestos de trabajo. Sin embargo, los Gobiernos pueden apoyar —o obstaculizar— al sector privado a la hora de crear empleo. La idea de que el desarrollo se produce a través del empleo arroja nueva luz sobre las estrategias, políticas y programas que pueden adoptar los Gobiernos. Las estrategias deberían permitir detectar qué tipos de empleo ofrecen el máximo beneficio para el desarrollo, según las circunstancias de cada país. Las políticas deberían eliminar los obstáculos que impiden que el sector privado cree empleo. También puede estar justificado establecer programas de empleo, por ejemplo, en países afectados por conflictos. Pero habrá que evaluar los costos y beneficios de esas políticas y esos programas teniendo en cuenta los posibles efectos adicionales, tanto positivos como negativos, del empleo.

En un plano más práctico, abordar el tema del desarrollo desde la perspectiva del empleo conduce a adoptar un enfoque de tres niveles para elaborar políticas:

- *Elementos fundamentales.* Dado que el empleo genera mayores ingresos y beneficios sociales más amplios a medida que los países se van enriqueciendo, el entorno normativo debe promover el crecimiento. Esto requiere prestar atención a la estabilidad macroeconómica, a

la creación de condiciones favorables para la actividad empresarial, a la acumulación de capital humano y a las instituciones del estado de derecho.

- *Política laboral.* El crecimiento por sí solo puede no ser suficiente, por lo que la política laboral debe facilitar la creación de empleo y mejorar sus efectos beneficiosos para el desarrollo. Pueden establecerse políticas que aborden las distorsiones del mercado laboral sin afectar la eficiencia, pero se deben evitar las intervenciones distorsivas que restrinjan el empleo en las ciudades y en las cadenas de valor mundiales; asimismo, se debe también escuchar la opinión de los más vulnerables y brindarles protección.
- *Prioridades.* Puesto que algunos tipos de empleo son más positivos para el desarrollo que otros, es necesario identificar los tipos de empleo con un máximo rendimiento para el desarrollo teniendo en cuenta el contexto de cada país, y eliminar —o, por lo menos, contrarrestar— las imperfecciones del mercado y los fallos institucionales que impiden que se cree un mayor número de esos empleos.

El lugar central que ocupa el empleo en relación con el desarrollo no implica la política laboral y las instituciones conexas ocupen un lugar central. Casi la mitad de las personas que trabajan en los países en desarrollo son agricultores o trabajadores por cuenta propia, y por lo tanto están al margen del mercado de trabajo. E incluso en la esfera del empleo asalariado, las políticas e instituciones relacionadas con el trabajo pueden o no ser el principal obstáculo para la creación de empleo. A menudo, los obstáculos más destacados están fuera del mercado de trabajo formal. Los catalizadores de la creación de empleo pueden ser políticas que hagan que las ciudades funcionen mejor, que ayuden a los agricultores a acceder a técnicas agrícolas apropiadas y a aplicarlas, o que permitan a las empresas diversificar sus exportaciones. El empleo es la piedra angular del desarrollo, y para que haya empleo se requieren políticas de desarrollo.

Se buscan Empleos

Para muchas personas, la palabra “empleo” evoca la imagen de un trabajador que tiene un empleador y cobra un sueldo regular. Sin embargo, la mayoría de trabajadores de los países más pobres están fuera del marco de la relación que se establece entre un empleador y un empleado. En todo el mundo, hay más de 3000 millones de trabajadores, pero sus empleos son sumamente variados. Alrededor de 1650 millones de personas están empleadas y cobran un sueldo regular. Otros 1500 millones trabajan en la agricultura y en pequeñas empresas familiares, o como jornaleros esporádicos o estacionales. Al mismo tiempo, 200 millones de personas, entre las

1600 millones de personas trabajan a cambio de un sueldo o salario.

1500 millones de personas trabajan en la agricultura o por cuenta propia.

77% es el porcentaje de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo de Viet Nam.

28% es el porcentaje de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo de Pakistán.

39% de los puestos de trabajo del sector de manufacturas de Chile corresponden a microempresas.

97% de los puestos de trabajo del sector de manufacturas de Etiopía corresponden a microempresas.

x2 El número de empleados de una empresa de México se duplicó a lo largo de 35 años.

x10 El número de empleados de una empresa de Estados Unidos se multiplicó por 10 a lo largo de 35 años.

115 millones de niños trabajan en condiciones peligrosas.

21 millones de personas son víctimas del trabajo forzoso.

600 millones de puestos de trabajo se necesitarán en un período de 15 años para mantener las tasas de empleo actuales.

90 millones de personas trabajan en el extranjero.

621 millones de jóvenes no trabajan ni estudian.

x22 es la brecha de productividad entre las empresas manufactureras situadas en los percentiles 90 y 10 en la India.

x9 es la brecha de productividad entre las empresas manufactureras situadas en los percentiles 90 y 10 en Estados Unidos.

10 millones de personas ingresan anualmente en la fuerza de trabajo en África al sur del Sahara.

30 millones de alumnos reciben educación postsecundaria en China.

3% es la proporción de migrantes internacionales en población mundial.

60% de la población de Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Qatar nació en el extranjero.

cuales hay un número desproporcionado de jóvenes, están desempleadas y buscan trabajo activamente. Casi 2000 millones de adultos en edad de trabajar, en su mayoría mujeres, ni trabajan ni buscan trabajo, y se desconoce el número de personas que están deseosas de encontrar empleo. Por lo tanto, un punto de partida útil será aclarar lo que se quiere significar cuando se habla de empleo.

El significado de las palabras que se utilizan para describir lo que hacen las personas para ganarse la vida varía en los distintos países y culturas. Algunos de esos vocablos se refieren a quienes trabajan en oficinas o fábricas. Otros tienen significados más amplios y abarcan también a los agricultores, los vendedores autónomos de las ciudades y los cuidadores de niños y ancianos. La distinción no es puramente semántica. Los distintos significados apuntan a los diferentes aspectos del empleo que valoran las personas. Y las opiniones sobre lo que es un empleo influirán de manera casi inevitable en la forma que adopten las políticas laborales.

Para los estadísticos, un empleo es “un conjunto de tareas y funciones que desempeña, o debería desempeñar, una persona, ya sea para un empleador o por cuenta propia”¹. Quienes ocupan un empleo son los empleados, definidos como personas que producen bienes y servicios para el mercado o para su propio uso. Sin embargo, esta definición estadística no nos dice nada acerca de lo que no debe considerarse un empleo. Las normas internacionales consideran que los derechos humanos básicos marcan los límites de lo que es inaceptable. Entre ellas cabe mencionar la Declaración Universal

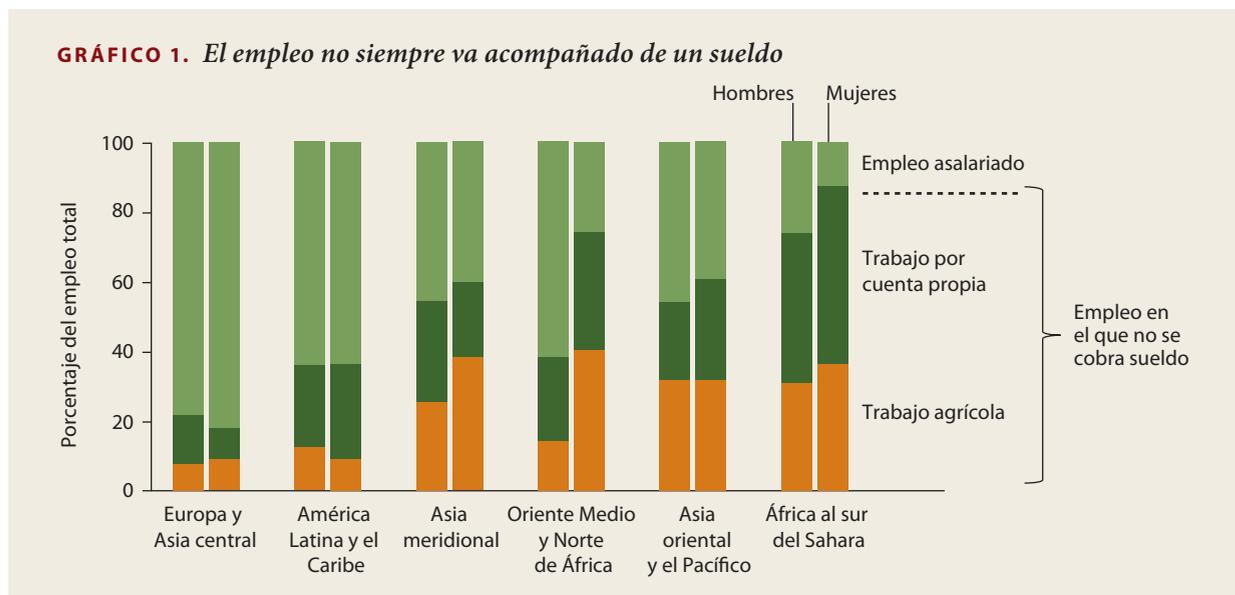
de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948) y la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (1998) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que especifica normas laborales básicas. Si se combinan esas perspectivas diferentes, el empleo se define como una actividad que genera ingresos, monetarios o en especie, sin infringir los derechos humanos.

Distintos lugares, distintos empleos

El mundo del trabajo es particularmente diverso en los países en desarrollo. Esta variedad no solo se refiere al número de horas trabajadas y al número de empleos disponibles, que son los criterios habituales en los países industrializados, sino también a las características de los empleos. Hay dos rasgos principales que se destacan. Uno es la prevalencia del trabajo autónomo y la agricultura². El otro es la coexistencia de modos de producción tradicionales y modernos, desde la agricultura de subsistencia y el trabajo no especializado hasta la industria y los servicios que dependen de la tecnología y el trabajo basado en los conocimientos que exige una gran especialización.

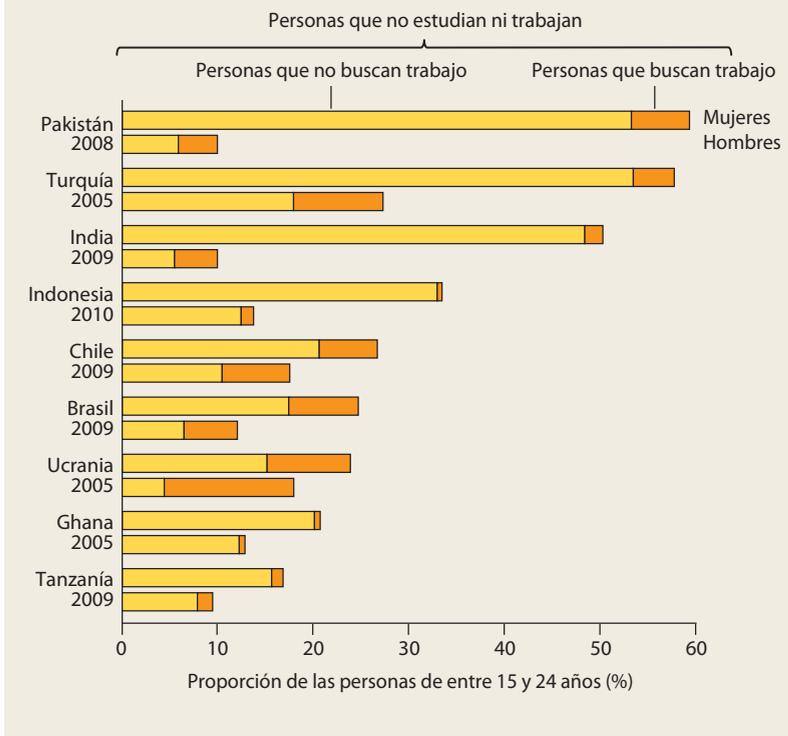
Si bien casi la mitad de los empleos del mundo en desarrollo se encuentran fuera del mercado de trabajo, la proporción de trabajo asalariado, trabajo agrícola y trabajo autónomo difiere mucho según los países³. El trabajo no asalariado representa más del 80% del empleo entre las mujeres de África al sur del Sahara, pero menos del 20% en las de Europa oriental y Asia central (gráfico 1).

En el mundo en desarrollo, el empleo también se caracteriza por un alto grado de informalidad, ya sea



Fuente: Equipo del Informe sobre el desarrollo mundial 2013.

Nota: Los valores corresponden al año más reciente para el que se dispone de datos.

GRÁFICO 2. Entre los jóvenes, el problema no es siempre el desempleo

Fuente: Equipo del Informe sobre el desarrollo mundial 2013.

porque las empresas no están registradas formalmente o porque los empleados carecen de cobertura del sistema de seguridad social o no tienen contratos de trabajo. El empleo informal no entra dentro de la jurisdicción de las normas laborales, o bien debido a que el alcance de estas es limitado o porque se las evade o evita deliberadamente. Sea cual fuere la definición específica que se utilice, la informalidad en el empleo suele asociarse con una menor productividad. No obstante, esto no significa necesariamente que si el trabajo se formaliza aumentará la eficiencia. La informalidad puede ser tanto un síntoma de la baja productividad como su causa⁴.

Las disparidades por motivos de género y de edad son asombrosas. En todo el mundo tienen empleo menos de la mitad de las mujeres, en comparación con casi las cuatro quintas partes de los hombres. En Pakistán participa en la fuerza de trabajo el 28% de las mujeres, pero más del 82% de los hombres, mientras que las tasas de participación son superiores al 75%, tanto para los hombres como para las mujeres, en Tanzania y Viet Nam. Más allá de estos notables contrastes en el nivel de participación, las mujeres siguen percibiendo ingresos significativamente

menores que los de los hombres, y estas diferencias no pueden explicarse en su totalidad a partir de la educación, la experiencia o el sector de trabajo. Si bien aumenta la proporción de jóvenes de entre 15 y 24 años que dedica la mayor parte de su tiempo a la escolarización y la capacitación, en algunos países el desempleo juvenil sigue siendo alarmante (más del 40% en Sudáfrica desde comienzos de 2008 y más del 50% en España a principios de 2012)⁵. Incluso en países donde su nivel es bajo, el desempleo juvenil duplica, a veces con creces, la media nacional. Además, 621 millones de jóvenes se encuentran “ociosos”, es decir, no estudian ni reciben ningún tipo de capacitación y entrenamiento, no están empleados y no buscan trabajo. Los porcentajes varían según los países, y oscilan entre el 10% y el 50% para el grupo de edad de personas de entre 15 y 24 años (gráfico 2)⁶. Por otra parte, muchos jóvenes trabajan en empleos que no están remunerados o que, si lo están, probablemente no incluyan seguridad social⁷.

El cambiante mundo del trabajo

Este cuadro tan complejo se ve agravado por enormes cambios demográficos. Para mantener constante la tasa de empleo como proporción de la población activa, en 2020 deberá haber cerca de 600 millones de puestos de trabajo más que en 2005, la mayoría de ellos en Asia y el África al sur del Sahara. Mientras que la fuerza de trabajo ha experimentado grandes incrementos en algunos países —casi 8 millones de nuevos trabajadores al año en China desde mediados del decenio de 1990 y 7 millones en la India—, otros se enfrentan a una reducción de la población. Se estima, por ejemplo, que la fuerza de trabajo de Ucrania disminuirá en unas 160 000 personas al año⁸.

La rápida urbanización está cambiando la composición del empleo. Se espera que antes de 2020 más de la mitad de la población de los países en desarrollo esté viviendo en ciudades grandes o medianas⁹. Como consecuencia, el crecimiento de la fuerza de trabajo no agrícola superará ampliamente el de la fuerza de trabajo agrícola. Este cambio estructural, que en los países industriales demoró decenios, en los países en desarrollo modifica las vidas en una sola generación. Dicho cambio estructural puede generar notables mejoras de eficiencia, y algunos países en desarrollo han reducido rápidamente la brecha que los separa de los países industrializados en cuanto a la productividad. Pero otros no han conseguido reducir la diferencia¹⁰. En conjunto, la brecha que separa los países en desarrollo y las regiones desarrolladas sigue siendo grande.

La globalización también está cambiando las características del empleo. En los países industrializados se está pasando de las industrias manufactureras primarias y tradicionales al sector de los servicios y a actividades que requieren un alto nivel de conocimientos¹¹. Al mismo tiempo, las mejoras tecnológicas y la subcontratación de tareas a los países en desarrollo conllevan una disminución

de los empleos que requieren una especialización mediana¹². Las tareas de producción se han fragmentado, de modo que pueden realizarse en diferentes lugares¹³. Las empresas transnacionales han creado cadenas de valor integradas para aprovechar el caudal de conocimientos y aptitudes que ofrecen los distintos países del mundo¹⁴. La contratación externa de tareas se produce tanto en los servicios como en la industria manufacturera. La proporción correspondiente a los países en desarrollo en la exportación de servicios mundiales casi se duplicó, hasta alcanzar el 21%, entre 1990 y 2008¹⁵.

La tecnología está cambiando la forma en que se conectan los trabajadores y las empresas, gracias a que todos ellos tienen acceso a mercados de trabajo mucho más amplios, e incluso globales. Algunos de los nuevos mercados funcionan a través de Internet; otros utilizan la tecnología de telefonía móvil¹⁶. El empleo asalariado temporal y a tiempo parcial es ya una característica importante de los países industrializados y en desarrollo. En Sudáfrica, los trabajadores temporales constituyen alrededor del 7% de la fuerza de trabajo; la industria del trabajo temporal ofrece empleo a una media de 410 000 trabajadores al día. En la India el número de trabajadores temporales contratados por agencias de empleo aumentó más de un 10% en 2009 y de un 18% en 2010¹⁷.

Este nuevo panorama de la producción global también ha producido cambios en las capacidades técnicas y en la distribución mundial de las personas con talentos especiales. China y la India presentan el máximo atractivo como centros para la subcontratación de tareas a causa de su nivel excepcionalmente elevado en cuanto a la disponibilidad de trabajadores calificados¹⁸. La India tiene cerca de 20 millones de alumnos en la enseñanza superior, casi tantos como Estados Unidos; ambos países se ven superados por China, con 30 millones de alumnos en los niveles postsecundarios¹⁹. Estados Unidos aún representa una gran proporción de las máximas calificaciones obtenidas en las evaluaciones internacionales de estudiantes, pero la República de Corea presenta el mismo porcentaje que Alemania, y la Federación de Rusia ocupa el siguiente lugar de la lista, muy cerca de los dos países anteriores. El número de estudiantes con alto rendimiento académico tan solo en la ciudad de Shanghái equivale a una quinta parte de los que hay en Alemania y aproximadamente al doble de los que hay en la Argentina²⁰.

El papel del sector privado

En una época de cambios tan vertiginosos como la actual, el sector privado es el principal motor de creación de empleo y la fuente de casi 9 de cada 10 puestos de trabajo en el mundo. Entre 1995 y 2005, el sector privado generó el 90% de los nuevos puestos de trabajo en Brasil, y el 95% de los empleos creados en Filipinas y Turquía²¹. China ofrece el

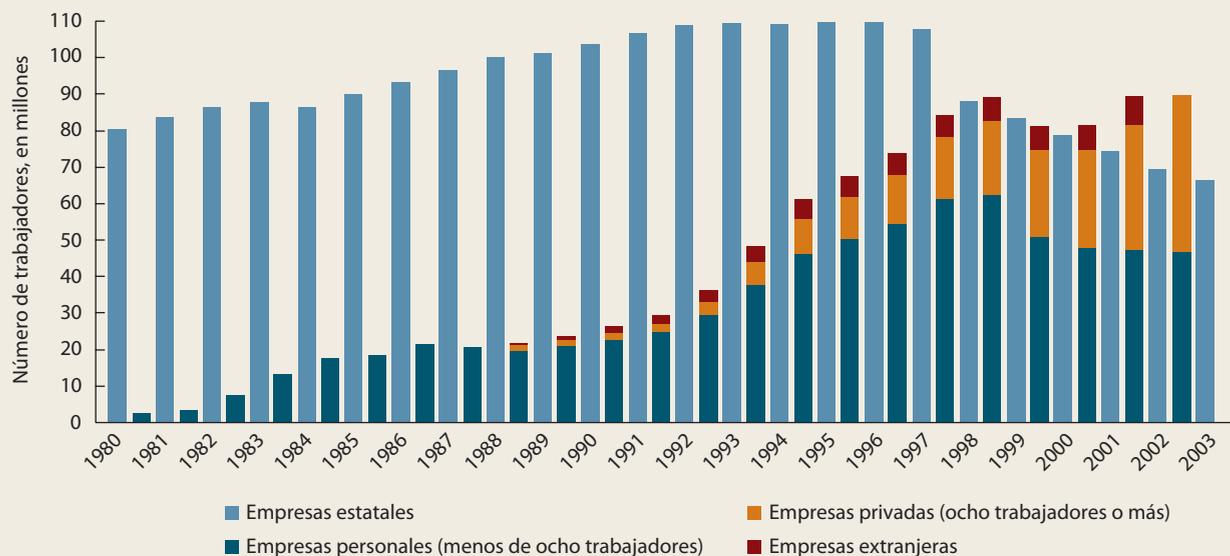
ejemplo más notable de expansión del empleo gracias al crecimiento del sector privado. En 1981 había 2,3 millones de trabajadores en el sector privado, mientras que las empresas estatales tenían 80 millones de trabajadores²². Veinte años más tarde, el sector privado tiene 74,7 millones de trabajadores y sobrepasa, por primera vez, la cifra de 74,6 millones de trabajadores en las empresas estatales (gráfico 3).

A diferencia de la tendencia global, en algunos países de Oriente Medio y Norte de África, el Estado es uno de los principales empleadores; este modelo guarda relación con la economía política del período posterior a la independencia y, en algunos casos, con la abundancia de ingresos procedentes del petróleo²³. Durante un largo período, se ofrecía empleo en el sector público a los jóvenes graduados de las universidades. Sin embargo, a medida que se iba reduciendo el margen fiscal que permitía la constante expansión del empleo en el sector público, cada vez fueron más frecuentes las “colas” a la espera de conseguir trabajo en él, lo que dio lugar a actividades informales, a la devaluación de las credenciales educacionales y a ciertas formas de exclusión social²⁴. Existe una fuerza de trabajo joven y relativamente bien educada que está sin empleo o subempleada, y se observa un estancamiento de la productividad del trabajo²⁵.

En conjunto, los países han logrado crear empleo. En la actualidad, hay más personas empleadas que nunca y, en general, esos empleos producen mayores ingresos. Efectivamente, en medio de las rápidas transformaciones sociales y económicas, la pobreza se ha reducido en los países en desarrollo. El porcentaje de los habitantes del mundo en desarrollo que viven con menos de US\$1,25 al día (sobre la base de la paridad del poder adquisitivo) disminuyó del 52% en 1981 al 22% en 2008, es decir, de 1940 millones de personas a 1290 millones²⁶. Esta reducción es consecuencia de múltiples factores, pero el impulso principal lo ha dado la creación de millones de nuevos puestos de trabajo más productivos, principalmente en Asia pero también en otras partes del mundo en desarrollo²⁷.

No obstante, el empleo es vulnerable a las conmociones económicas, mucho más aún en el sector privado que en el público. Una crisis de corto plazo puede echar por tierra años de progreso. Las crisis pueden comenzar en un solo país, pero actualmente, debido a la globalización, se expanden por regiones enteras o a todo el mundo. La reciente crisis financiera produjo 22 millones de nuevos desempleados en un solo año. El crecimiento del empleo total, que oscilaba alrededor del 1,8% anual antes de 2008, cayó por debajo del 0,5% en 2009 y en 2011 todavía no había alcanzado su nivel anterior a la crisis²⁸. Las políticas adoptadas para prevenir y mitigar el efecto de las crisis requieren la aplicación de diferentes combinaciones de instrumentos, que pueden tener consecuencias diversas para el empleo²⁹.

GRÁFICO 3. En China, el crecimiento del empleo viene impulsado por el sector privado



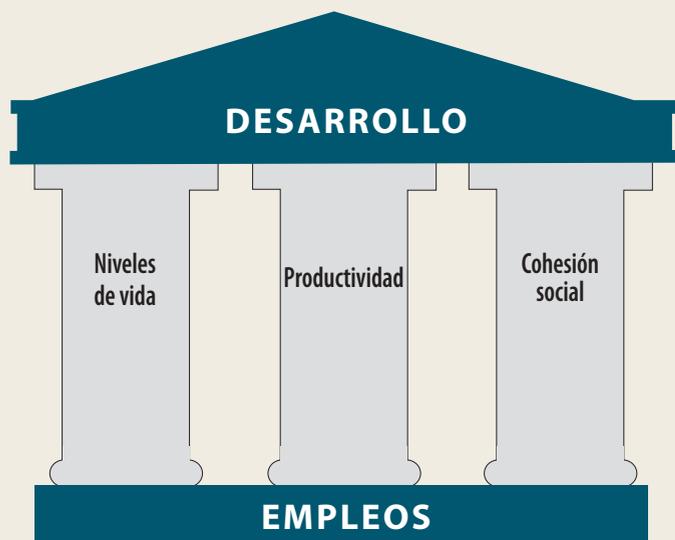
Fuente: Kanamori y Zhao, 2004.

Nota: No se dispone de datos de 2002 sobre las empresas extranjeras ni de 2003 sobre las empresas que no son estatales.

La demografía, la urbanización, la globalización, la tecnología y las crisis macroeconómicas plantean desafíos formidables para el empleo. Los países que

no los afrontan pueden entrar en un círculo vicioso de lento crecimiento de los ingresos laborales e insatisfacción relacionada con el empleo que afecta a una proporción considerable de la fuerza de trabajo³⁰. El desempleo y la ociosidad de los jóvenes pueden ser elevados, y es posible que las mujeres tengan menos oportunidades de empleo, a raíz de lo cual se desaprovecharán potenciales ganancias económicas y sociales³¹. Es posible que se instale un patrón reiterativo de escaso aumento de los niveles de vida, lento crecimiento de la productividad y desgaste de la cohesión social. Por el contrario, los países que hacen frente a esos desafíos relacionados con el empleo pueden generar círculos virtuosos. En este caso, los resultados —prosperidad de la población, crecimiento de la clase media, aumento de la productividad y mejora de las oportunidades para las mujeres y los jóvenes— pueden fortalecerse mutuamente.

GRÁFICO 4. El empleo es un factor de transformación



El desarrollo ocurre a través del empleo

El empleo no se reduce a los ingresos y beneficios que proporciona. Incluye también los productos que genera y determina, en parte, lo que somos y la forma en que nos relacionamos con otros miembros de la sociedad. Gracias a esos efectos, el empleo puede hacer aumentar los niveles de vida, elevar la productividad y fomentar la cohesión social (gráfico 4).

Fuente: Equipo del Informe sobre el desarrollo mundial 2013.

El empleo es lo que ganamos

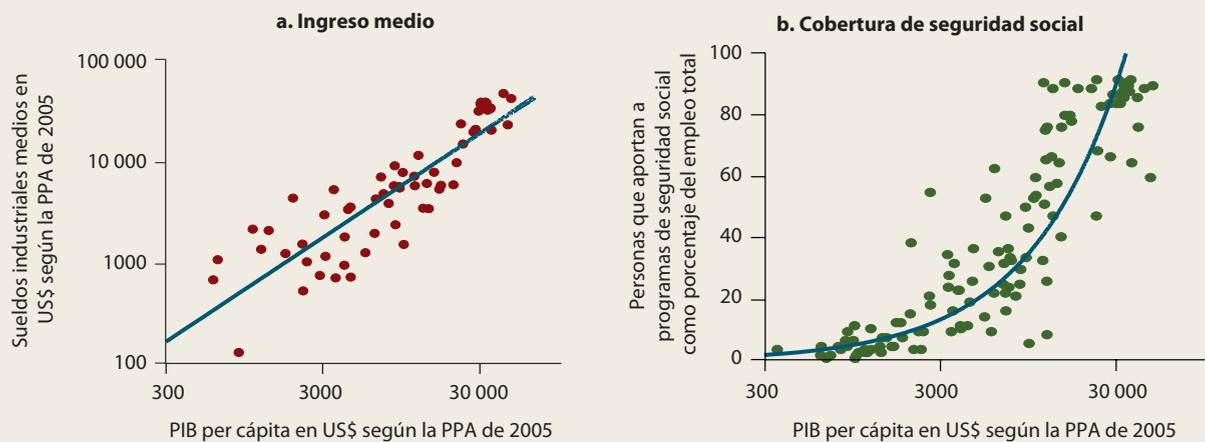
El empleo es el factor que más incide en el nivel de vida. Para la mayoría de las personas, el trabajo es la principal fuente de ingresos, especialmente en los países más pobres. Muchas familias caen en la pobreza o escapan de ella porque sus miembros pierden u obtienen un empleo. Las oportunidades de empleo remunerado, incluso en la agricultura y el trabajo autónomo, ofrecen a los hogares los medios de aumentar el consumo y reducir su variabilidad. El incremento de la producción agrícola, el acceso a actividades no agrícolas en pequeña escala, la migración de miembros de la familia hacia las ciudades y la transición hacia el empleo asalariado son hitos en el camino hacia un mayor nivel de vida³². Y, a medida que aumentan los ingresos, se amplían las opciones para las familias: algunos miembros del hogar pueden decidir quedar al margen de la fuerza de trabajo o trabajar menos horas y dedicar más tiempo a la educación, a la jubilación o a la familia.

Los ingresos laborales aumentan con el desarrollo económico y los beneficios asociados al empleo también mejoran. La relación no es mecánica, pero no hay duda de que el crecimiento es beneficioso para el empleo (gráfico 5). Cabe señalar que, a medida que las economías se desarrollan, se incrementa el nivel medio de cualificación de quienes ejercen un empleo y, por lo tanto, las observaciones efectuadas en distintos países no son estrictamente comparables, pues no se refieren a los mismos tipos de trabajadores. Pero con el crecimiento también mejoran los niveles de vida de los trabajadores cuyo grado de cualificación no ha cambiado.

Más de dos decenios de investigaciones sobre la dinámica de la pobreza, que han abarcado países tan distintos como Alemania, Canadá, Ecuador y Sudáfrica, muestran que las circunstancias relacionadas con el empleo determinan la salida de la pobreza³³. Estas circunstancias van desde un cambio de empleo del cabeza de familia hasta la entrada en el mercado laboral de uno de sus miembros o un aumento de la remuneración de los miembros que trabajan. Por el contrario, la falta de oportunidades de empleo reduce la capacidad de los hogares para mejorar su bienestar³⁴. En una serie de estudios cualitativos realizados en países de ingreso bajo, se observó que dos de las causas principales de que las personas salieran de la pobreza eran la obtención de un empleo y la puesta en marcha de un negocio³⁵.

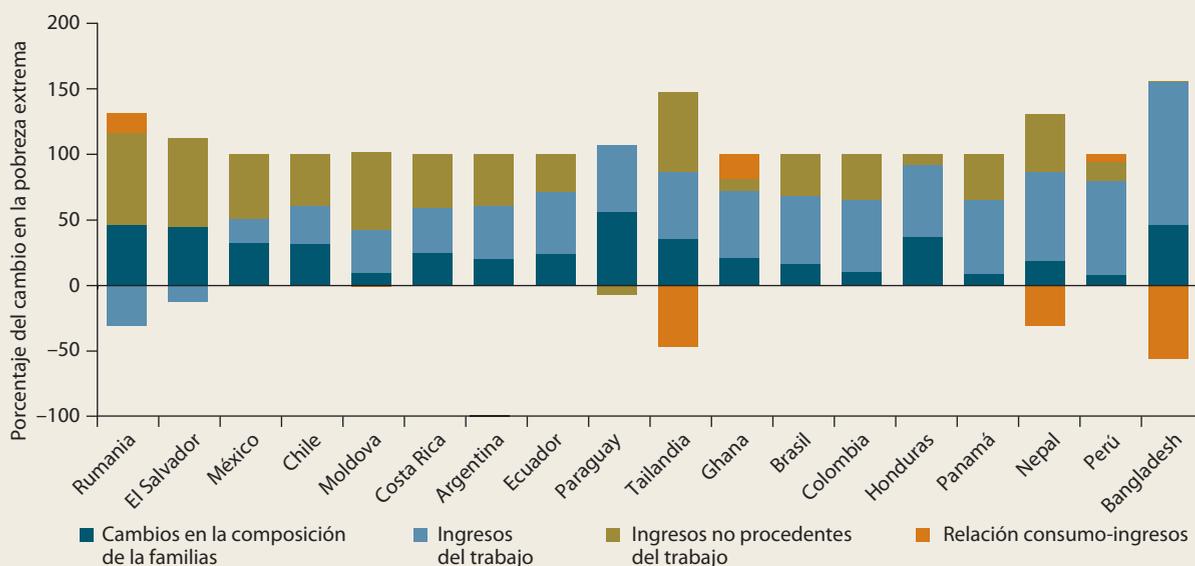
El análisis cuantitativo confirma que los cambios en los ingresos laborales son el principal factor que contribuye a la reducción de la pobreza (gráfico 6). En 10 de 18 países de América Latina, las modificaciones en los ingresos laborales explican más de la mitad de la reducción de la pobreza, y en otros cinco países, más de una tercera parte. En Bangladesh, Perú y Tailandia, los cambios en la educación, la experiencia laboral y la región de residencia tenían alguna incidencia, pero la influencia principal eran las ganancias relacionadas con estas características (incluidos los ingresos laborales). No bastaba con tener un empleo, ya que en las economías menos desarrolladas la mayoría de la población trabaja. Lo que marcaba la diferencia para poder salir de la pobreza era el aumento de los ingresos del trabajo³⁶.

GRÁFICO 5. A medida que los países crecen, el empleo genera más ingresos y beneficios



Fuente: Equipo del Informe sobre el desarrollo mundial 2013.

Nota: PIB: producto interno bruto; PPA: paridad del poder adquisitivo. Cada punto representa un país.

GRÁFICO 6. El empleo explica gran parte de la disminución de la pobreza extrema

Fuente: Azevedo y otros, 2012, e Inchauste y otros, 2012, ambos para el Informe sobre el desarrollo mundial 2013.

Nota: Cambios en la composición de las familias se refiere a la variación en la proporción de adultos (personas de 18 años y más) en el hogar. Ingresos laborales se refiere a la variación en el empleo y los ingresos por adulto. Ingresos no laborales se refiere a la variación de otras fuentes de ingresos, como transferencias, pensiones y valor imputado del alquiler de la vivienda. Cuando una barra se ubica por debajo del eje horizontal, significa que la fuente correspondiente habría aumentado la pobreza en lugar de reducirla. Las variaciones se han calculado para Argentina (2000-10), Bangladesh (2000-10), Brasil (2001-09), Chile (2000-09), Colombia (2002-10), Costa Rica (2000-08), Ecuador (2003-10), El Salvador (2000-09), Ghana (1998-2005), Honduras (1999-2009), México (2000-10), Moldova (2001-10), Panamá (2001-09), Paraguay (1999-2010), Perú (2002-10), Nepal (1996-2003), Rumania (2001-09) y Tailandia (2000-09). Las variaciones correspondientes a Bangladesh, Ghana, Moldova, Nepal, Perú, Rumania y Tailandia se calculan utilizando mediciones de pobreza basadas en el consumo, mientras que para las variaciones correspondientes a los demás países se utilizan mediciones basadas en los ingresos.

Más allá de su contribución fundamental e inmediata a los ingresos, el empleo afecta también a otras dimensiones del bienestar, entre ellas la salud mental y física. Estar sin empleo reduce la satisfacción que sienten las personas con la propia vida, especialmente en los países donde el empleo asalariado es la norma y donde la falta de oportunidades se traduce en desempleo más que en subocupación. Entre los que tienen empleo, las características materiales, no materiales e incluso subjetivas del empleo pueden tener efectos en el bienestar³⁷. Los trabajadores valoran otras características, como la seguridad en el lugar de trabajo, la seguridad en el empleo, las oportunidades de aprendizaje y de promoción, y las prestaciones de salud y protección social. Sin embargo, en los países en desarrollo son relativamente pocos los empleos que ofrecen esas ventajas.

El empleo es lo que hacemos

El crecimiento económico tiene lugar a medida que los empleos se van haciendo más productivos, pero también a medida que se crean empleos más productivos y desaparecen los que lo son menos. En última instancia, estos beneficios pueden ser consecuencia de

nuevos productos, nuevos métodos de producción y transporte y nuevos mercados, pero se materializan mediante una constante reestructuración y redistribución de recursos, incluida la mano de obra³⁸. Las cifras netas de creación de empleo ocultan procesos mucho más amplios de creación bruta de empleo y destrucción bruta de empleo. En los países en desarrollo se crean como media en el plazo de un año entre un 7% y un 20% de puestos de trabajo en la industria, pero se eliminan puestos en una proporción similar (gráfico 7)³⁹.

Debido a que las economías crecen a medida que se crean empleos de alta productividad y desaparecen empleos de baja productividad, la relación entre los aumentos de productividad y la creación de empleo no es mecánica. A mediano plazo, el aumento del empleo tiende a estar estrechamente alineado con el crecimiento de la fuerza de trabajo, de manera que son muy pocos los casos en los que crecimiento verdaderamente no genera empleo. A corto plazo, sin embargo, las innovaciones pueden llevar consigo incrementos o reducciones del empleo⁴⁰. La percepción popular es que la productividad aumenta gracias a la reducción de personal en las empresas, pero ciertas empresas pueden lograr al mismo tiempo aumentos de la productividad y del empleo⁴¹.

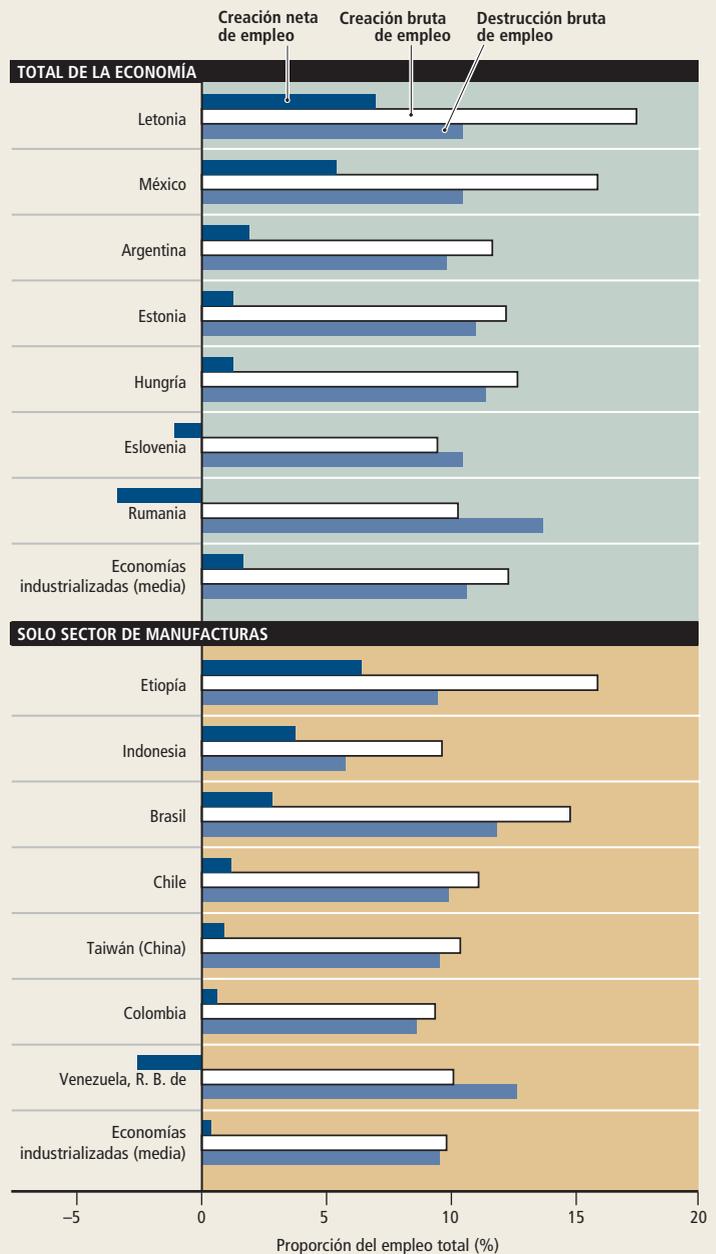
En Chile, Etiopía y Rumania, las empresas que obtuvieron buenos resultados con aumentos de personal contribuyeron significativamente al crecimiento de la producción y el empleo; en algunos casos, fueron incluso más numerosas que las empresas que habían obtenido buenos resultados reduciendo personal⁴². Y a finales del decenio de 1990 y comienzos del de 2000, la combinación de un sector privado dinámico y la reestructuración del sector estatal produjeron un rápido crecimiento de la producción y del empleo en las economías en transición y en China⁴³.

Las empresas que logran mejorar su productividad ampliando su personal tienden a ser más jóvenes, más “livianas” e innovadoras⁴⁴. Pero, en términos generales, las grandes empresas son más innovadoras y más productivas. Invierten más en maquinaria. En comparación con las pequeñas empresas, es mucho más probable que desarrollen nuevas líneas de productos, introduzcan nuevas tecnologías, inauguren y cierren plantas, externalicen la producción y participen en actividades conjuntas con socios extranjeros⁴⁵. Esas empresas producen más con un determinado volumen de mano de obra, y también exportan más. Asimismo, pagan sueldos considerablemente superiores a los de las microempresas y pequeñas empresas (gráfico 8). No obstante, en los países en desarrollo muchas personas trabajan en unidades económicas muy pequeñas que no son necesariamente muy dinámicas.

En el sector agrícola predominan las explotaciones familiares. El tamaño medio de la explotación agrícola es pequeño en África al sur del Sahara y en particular en Asia (1,8 y 1,2 hectáreas, respectivamente)⁴⁶. La Revolución Verde ha dado lugar a un mayor rendimiento de los cultivos de cereales y una mayor creación de empleo, debido a que las nuevas tecnologías requieren mano de obra intensiva. No obstante, el progreso ha sido desigual en las distintas regiones y no se ha materializado en gran escala en África al sur del Sahara. Las explotaciones más mecanizadas son más productivas, pero las limitaciones relacionadas con la tierra y los mercados suelen ralentizar la mecanización; sin ella, los rendimientos por hectárea tienden a ser superiores en las explotaciones más pequeñas.

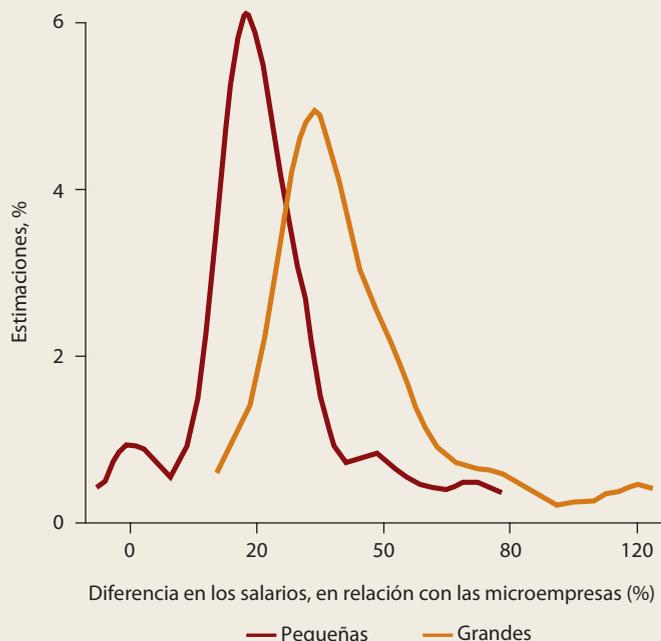
Fuera de la agricultura hay un número enorme de microempresas y negocios familiares (gráfico 9). Estas pequeñas unidades de producción juegan un papel importante en la creación de empleo, aun en los países de ingreso mediano-alto. En efecto, representan el 97% del empleo en la industria manufacturera de Etiopía, pero también una proporción nada desdeñable en la de Chile, donde llega al 39%. En el sector de los servicios, su peso en el empleo suele ser aún mayor. Incluso en Europa oriental, donde el sector privado surgió hace solo 20 años, las microempresas generan entre el 10% y el 20% del empleo en la industria manufacturera y entre el 30% y el 50% de los puestos de trabajo del sector de servicios. El gran número de unidades

GRÁFICO 7. La creación y la destrucción simultánea de empleos es una característica de todas las economías



Fuentes: Estimaciones del equipo del Informe sobre el desarrollo mundial 2013 basadas en Bartelsman, Haltiwanger y Scarpetta, 2009b, y Shiferaw y Bedi, 2010.

Nota: El gráfico muestra el flujo anual del empleo. Los datos corresponden a Alemania (1977-99), Argentina (1996-2001), Brasil (1997-2000), Canadá (1984-97), Chile (1980-98), Colombia (1983-97), Eslovenia (1991-2000), Estados Unidos (1986-91, 1994-96); Estonia (1996-2000), Etiopía (1997-2007), Finlandia (1989-97), Francia (1989-97), Hungría (1993-2000), Indonesia (1991-94), Italia (1987-94) (1988), Letonia (1983-98), México (1986-2000), Países Bajos (1993-95), Portugal (1983-98), Reino Unido (1982-98), República Bolivariana de Venezuela (1996-98), Rumania (1993-2000) y Taiwán (China) (1986-91).

GRÁFICO 8. Las empresas más grandes pagan sueldos más altos

Fuente: Montenegro y Patrinos, 2012 para el Informe sobre el desarrollo mundial 2013.

Nota: El gráfico se basa en 138 encuestas de hogares y sobre la fuerza de trabajo efectuadas en 33 países en el período 1991-2010. El eje horizontal indica la prima en los sueldos de las pequeñas empresas (de 10 a 50 empleados) y de las grandes empresas (más de 50 empleados) en relación con las microempresas, controlando la variable de las características de los trabajadores.

económicas está asociado a una dispersión muy amplia de la productividad total de los factores. En la India, incluso en sectores definidos en términos muy estrictos, una fábrica situada en el percentil 10 de la distribución genera un volumen de producción 22 veces menor que el que lograría con los mismos insumos una fábrica situada en el percentil 90. Este patrón es similar en varios países de América Latina. A modo de comparación, en Estados Unidos la proporción es de 1 a 9⁴⁷.

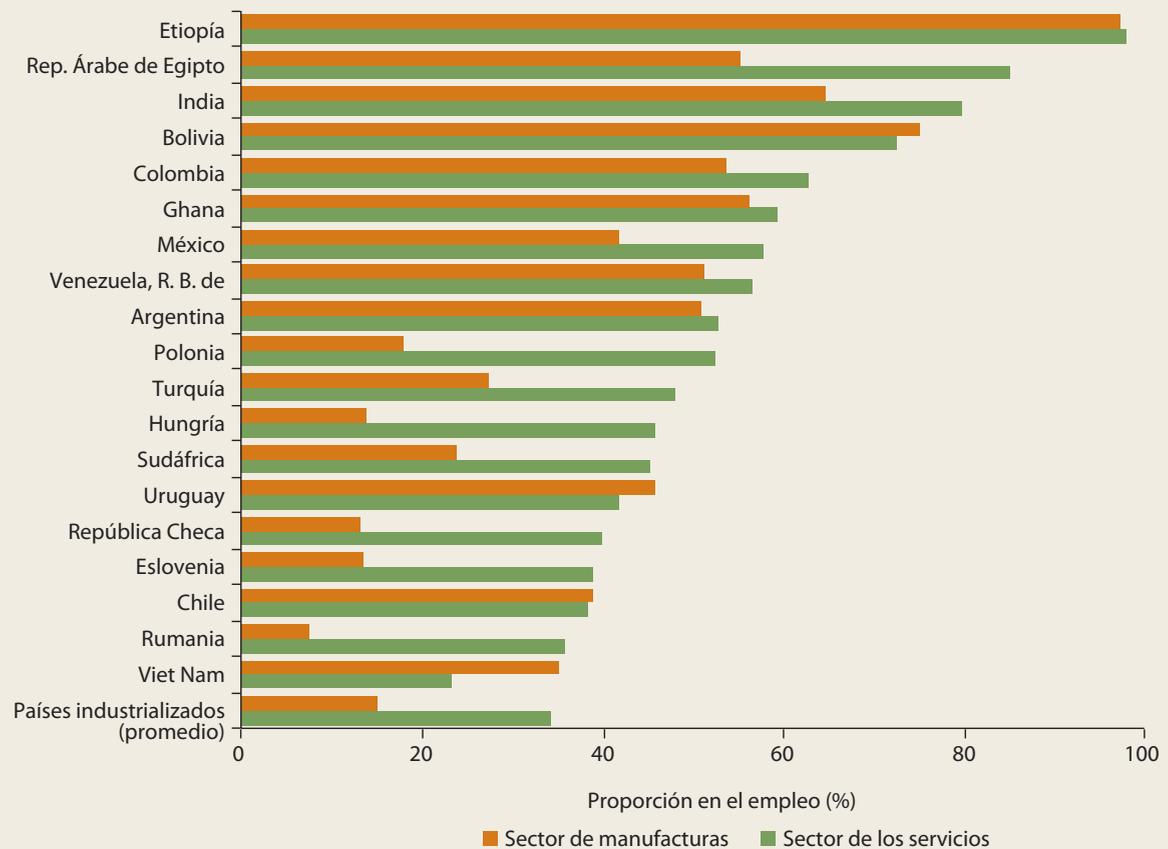
Si bien las microempresas muestran un desempeño deslucido como grupo, presentan características muy diversas. Las microempresas y los negocios familiares constituyen un medio de supervivencia para los pobres y una forma de diversificar su actividad más allá de las labores agrícolas. Los ingresos medios de sus propietarios son bastante bajos⁴⁸. Pero en los países de ingreso mediano, muchos propietarios de microempresas y pequeñas empresas demuestran un espíritu empresarial equivalente al de sus homólogos de los países industrializados. Sus resultados deficientes pueden obedecer a un clima para la inversión negativo, que incluye, por ejemplo, un acceso limitado al crédito⁴⁹. No obstante, un pequeño número de microempresas, las denominadas “gacelas”, invierten y obtienen rendimientos superiores⁵⁰.

Si bien las grandes empresas son más productivas, no todas empezaron grandes. En los países industrializados, algunos de los éxitos más resonantes, como Honda o Microsoft, tuvieron sus inicios en un garaje. Muchas empresas exitosas de países en desarrollo también fueron creciendo a partir de pequeños negocios familiares. El grupo tailandés Charoen Pokphand, fundado por dos hermanos en 1921 como una pequeña tienda de semillas en Bangkok, se ha convertido en uno de los mayores conglomerados multinacionales del sector de las agroempresas, con actividades en 15 países y con cerca de 100 empresas. El grupo Tata de la India pasó de ser una empresa comercial de propiedad familiar con sede en Mumbai, a fines del siglo XIX, a convertirse en un conglomerado multinacional con 114 empresas y filiales en ocho sectores económicos en varios continentes. Muchas de las zonas de actividad que más éxitos han registrado en China, como la de la industria del calzado en Wenzhou, también surgieron a partir de pequeños negocios familiares que funcionaban unos cerca de otros⁵¹.

Lamentablemente, en muchos países en desarrollo las empresas de mayor tamaño y más antiguas suelen estancarse, mientras que las más pequeñas y jóvenes tienden a experimentar una constante rotación de personal. No suele haber un proceso dinámico vibrante. En Ghana, muchas empresas empezaron siendo grandes y registraron muy poco crecimiento durante 15 años. Por el contrario, en Portugal numerosas empresas que habían empezado como microempresas crecieron considerablemente⁵². En su mayoría, las empresas de la India también empiezan pequeñas, pero por lo general siguen siéndolo, sin mostrar grandes variaciones en el número de empleados a lo largo de su ciclo vital. Una comparación significativa es la que se refiere al tamaño de las empresas que tienen una antigüedad de 35 años en relación con el tamaño que tenían al empezar. En la India, el tamaño se reduce en un 25%. En México, se duplica. En los Estados Unidos, se multiplica por 10⁵³. Las ganancias potenciales debidas a un mayor dinamismo empresarial, y a una mayor redistribución de la mano de obra de unidades de baja productividad a unidades de alta productividad, son considerables⁵⁴. Con todo, lograr que esas ganancias se materialicen es una tarea ingente.

El empleo es lo que somos

Tener o no tener un empleo puede determinar la opinión que las personas tienen de sí mismas y la forma en que se relacionan con los demás. Mientras que algunos empleos pueden tener un efecto de empoderamiento, en casos extremos la falta de oportunidades laborales puede contribuir a la violencia y al malestar social. Los jóvenes pueden recurrir a las pandillas para compensar la ausencia

GRÁFICO 9. La proporción del empleo en microempresas es mayor en los países en desarrollo

Fuentes: Estimaciones del equipo del Informe sobre el desarrollo mundial 2013 y EUROSTAT.

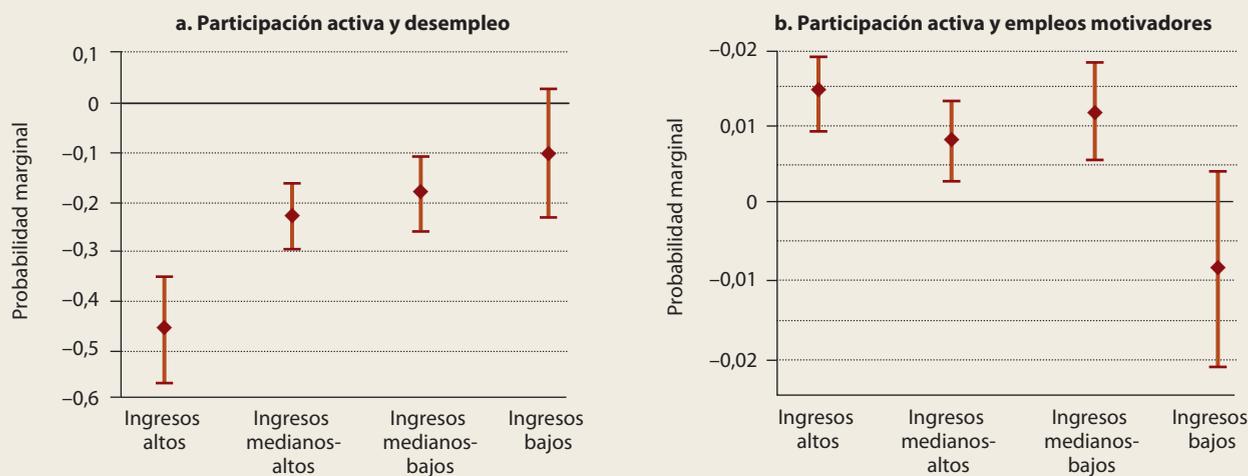
Nota: Las microempresas son empresas del sector formal o informal con menos de 10 empleados. Los datos de los países en desarrollo corresponden a Argentina (2006-10), Bolivia (2005, 2007), Chile (2006, 2009), Colombia (2009), Eslovenia (2005-07), Etiopía (1999), Ghana (1991), Hungría (2007-08), India (2004, 2009), México (2004-10), Polonia (2005-07), República Árabe de Egipto (2006), República Bolivariana de Venezuela (2004-06), República Checa (2005-07), Rumania (2005-07), Sudáfrica (2005-07), Turquía (2006-10), Uruguay (2009), y Viet Nam (2009). Los datos de los países industrializados corresponden a Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia para el período 2005-07.

del sentimiento de identidad y de pertenencia que podría proporcionarles el empleo. En el Ecuador, por ejemplo, ingresaban en las pandillas “porque buscaban el apoyo, la confianza y la cohesión —el capital social— que, a su juicio, las familias no les proporcionaban, así como por la falta de oportunidades en el contexto local”⁵⁵.

El lugar de trabajo puede ser un punto para entrar en contacto con nuevas ideas y relacionarse con personas de diferentes géneros y orígenes étnicos. En entrevistas realizadas con bosnios a fines del decenio de 1990 se indicó que “el ámbito en que hay un mayor apoyo a la cooperación étnica es el lugar de trabajo”⁵⁶. Las personas que se dedican a los negocios en Trinidad y Tabago señalaron que interactuaban con personas de una mayor variedad de orígenes étnicos en el trabajo

que en su vida social⁵⁷. También puede suceder que las redes de contactos provoquen exclusión. En Marruecos, las personas cuyos padres no estaban empleados en el sector formal tenían bastantes menos probabilidades de tener un empleo de ese tipo⁵⁸.

La distribución de los empleos en la sociedad —y las percepciones acerca de quién tiene acceso a las oportunidades y por qué— puede determinar las expectativas para el futuro y las percepciones sobre la equidad. Las aspiraciones de los niños pueden verse influidas por el hecho de que sus padres tengan o no empleo y por el tipo de empleo que tengan. La Primavera Árabe no tuvo su origen solamente en el empleo. En todos los países se sentía, especialmente entre los jóvenes, decepción por la falta de oportunidades laborales y frustración

GRÁFICO 10. Los desempleados o las personas que no tienen un empleo motivador participan menos en la sociedad

Fuente: Wietzke y McLeod, 2012, para el Informe sobre el desarrollo mundial 2013.

Nota: El eje vertical muestra la probabilidad de que el encuestado participe activamente en uno o más de nueve tipos de asociaciones, controlando las variables de nivel de ingresos, educación y características demográficas de los encuestados. En el cuadro a, la probabilidad se relaciona con el hecho de estar desempleado; en el cuadro b, con el hecho de tener un empleo caracterizado como cognitivo, creativo o independiente. Las líneas verticales indican el intervalo de confianza del 95% de la probabilidad estimada.

por la asignación de empleos basada en las relaciones personales más que en el mérito.

El empleo influye en la forma en que las personas se ven a sí mismas, la forma en que se relacionan con otras y la forma en que perciben el papel que desempeñan en la sociedad⁵⁹. Asimismo, puede tener consecuencias colectivas. Puede determinar la manera en que las sociedades adoptan decisiones colectivas, gestionan las tensiones entre grupos diferentes y evitan o resuelven los conflictos. No obstante, la relación no es inmediata ni directa. El empleo no es más que uno de los factores que contribuyen a generar en las sociedades la capacidad para encarar pacíficamente los procesos de toma de decisiones colectivas. Y la cohesión social puede influir, a su vez, en el empleo definiendo el contexto en que los empresarios adoptan las decisiones relativas a sus negocios.

La confianza más allá del grupo de pertenencia y la participación cívica son dos indicadores de la cohesión social. La desocupación y la pérdida del empleo están asociadas a niveles más bajos de confianza y participación cívica (gráfico 10). Si bien resulta difícil establecer relaciones de causalidad, esto refleja más que una simple correlación. En Indonesia, los hombres y las mujeres que estaban trabajando en 2000 pero no en 2007 tenían menos probabilidades que de participar en actividades comunitarias que quienes aún tenían empleo. Y los que estaban trabajando en 2007 pero no en 2000 tenían bastantes más

probabilidades de participar en la comunidad que los que continuaban desempleados⁶⁰.

Las características del empleo también son importantes. Los empleos que conllevan empoderamiento, fomentan la capacidad de iniciativa y respetan los derechos se asocian con un mayor grado de confianza y disposición a participar en la sociedad civil. Los empleos que crean redes, es decir, vínculos económicos y sociales pueden generar incentivos para colaborar salvando barreras y para resolver conflictos. Y si las personas consideran que tienen oportunidades de empleo actualmente o en el futuro, puede aumentar su confianza en los demás y en las instituciones. En definitiva, el empleo puede influir en la cohesión social gracias a sus efectos en la identidad social, las redes y la equidad.

Valoración de los empleos

No todas las formas de trabajo son aceptables. Las actividades que explotan a los trabajadores, los exponen a un medio peligroso o amenazan su bienestar físico y mental son malas tanto para las personas como para las sociedades. La prostitución y el trabajo forzoso de niños son contrarios a los principios de la dignidad humana y menoscaban el bienestar individual y colectivo. Se estima que hoy en día hay en todo el mundo 21 millones de personas que son víctimas del trabajo en condiciones de servidumbre, la esclavitud, la prostitución forzada

y otras formas de trabajo involuntario⁶¹. En 2008, 115 millones de niños de entre cinco y 17 años de edad participaban en trabajos peligrosos⁶². Las normas internacionales de derechos humanos y las normas laborales rechazan el trabajo forzoso, las formas perjudiciales de trabajo infantil, la discriminación y la negación del derecho de los trabajadores a organizarse y expresar su opinión.

Más allá de los derechos, el resultado más evidente de un empleo es el ingreso que genera a quien lo posee. Dicho ingreso puede ser en efectivo o en especie y puede incluir una serie de beneficios conexos. Otras características asociadas al empleo, como la estabilidad, la posibilidad de expresar la propia opinión y la satisfacción con el trabajo, también influyen en el bienestar subjetivo. Varias de estas dimensiones se han combinado para formar el concepto de “trabajo decente”, acuñado por la OIT en 1999⁶³. Este concepto, definido como las “oportunidades para que mujeres y hombres puedan obtener un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana”, ha sido utilizado por numerosos Gobiernos para establecer sus programas de políticas laborales. Asimismo, ha sido adoptado por la Organización de las Naciones Unidas y por diversas organizaciones internacionales, y ratificado en numerosos foros internacionales.

En tanto que proporciona ingresos, genera productos e influye en la identidad, el empleo contribuye al bienestar de quien lo ejerce, y también afecta al bienestar de otros. Para comprender hasta qué punto el empleo contribuye al desarrollo, es necesario evaluar esas repercusiones, es decir, los efectos adicionales del empleo. Los tipos de empleo que generan efectos positivos adicionales tienen mayor valor para la sociedad que para la persona que ejerce el empleo, mientras que lo contrario es cierto cuando los efectos adicionales son negativos. Intuitivamente, muchas personas tienen una idea de estos resultados positivos más amplios. Cuando se les interrogó acerca de los tipos de empleo que preferían para sí, los encuestados de China, Colombia, Egipto y Sierra Leona dieron respuestas diferentes de las que proporcionaron cuando se les pidió que señalaran los empleos más importantes para la sociedad (gráfico 11). Las personas suelen preferir un puesto de empleado público o de comerciante, mientras que como trabajos más importantes para la sociedad generalmente se citan los de maestro y de médico.

El hecho de obtener o no un empleo también es determinante, y no solo para las personas. En una sociedad que valore la reducción de la pobreza, los empleos que sacan a las familias de la penuria económica generan un efecto positivo adicional, dado que mejoran el bienestar de quienes se sienten afectados por la situación de otros. El empleo de las mujeres también tiene importancia más allá de lo personal. El aumento de la proporción de los ingresos familiares que aportan las mujeres suele tener

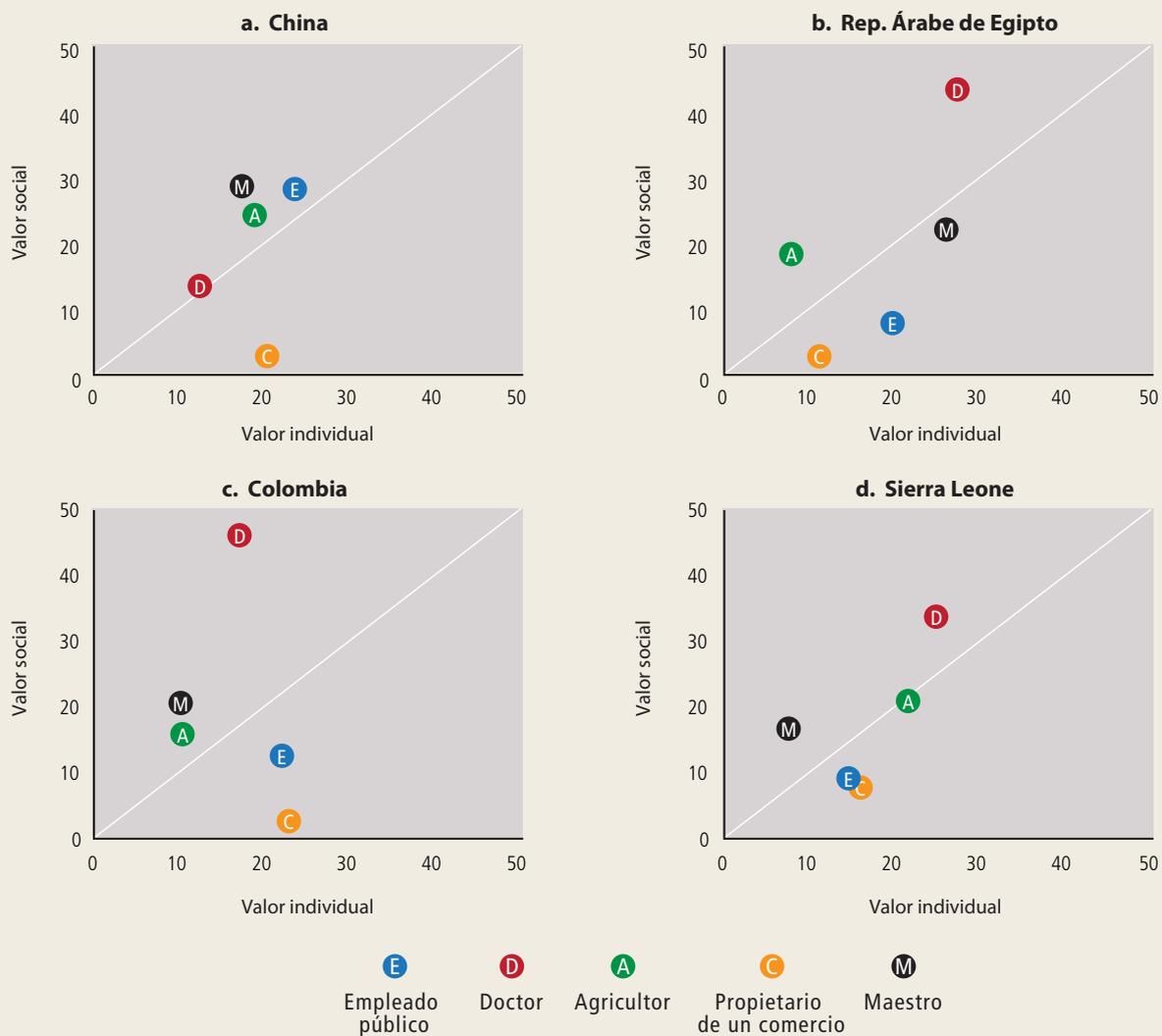
como consecuencia una mejora del rendimiento académico y la salud de los niños. En Bangladesh, donde la industria de la confección emplea a un gran número de mujeres, el establecimiento de una nueva fábrica de ropa a una distancia que haga posible trasladarse a ella desde una aldea se considera una señal de oportunidad y da lugar a un incremento de la escolarización de las niñas⁶⁴. Se estima que entre las castas desfavorecidas de las aldeas del sur de la India, un incremento de US\$90 en los ingresos anuales de una mujer supone un aumento de 1,6 años en la escolarización de sus hijos⁶⁵.

Análogamente, un empleo creado o mantenido gracias a la inversión extranjera directa (IED) es importante para otros puestos de trabajo y, por lo tanto, para otras personas. Junto con la inversión llegan conocimientos teóricos y prácticos. Todo ello permite aumentar la productividad no solo en la filial extranjera, sino también entre las empresas locales que interactúan con la filial o que realizan su actividad en la zona. Estos efectos adicionales en forma de conocimientos son considerables en los países de ingreso bajo y mediano⁶⁶. Por el contrario, un puesto de trabajo en una industria protegida que requiere apoyo en forma de transferencias (de los contribuyentes o bien de los consumidores) genera un efecto adicional negativo, máxime cuando la necesidad de protección está asociada al uso de tecnología anticuada que entraña elevados costos ambientales.

El empleo también puede afectar a otras personas al contribuir a definir valores y normas sociales, e influir así en la forma en que los grupos humanos coexisten y manejan las tensiones. Encuestas realizadas en Bosnia y Herzegovina y en la ex República Yugoslava de Macedonia pusieron de manifiesto que el número de personas dispuestas a trabajar o a hacer negocios con alguien de otro grupo étnico era mayor que el número de personas favorables a la cooperación interétnica en las escuelas o en los barrios⁶⁷. Y en la República Dominicana, un programa orientado a los jóvenes en situación de riesgo muestra que el empleo puede cambiar las conductas, con consecuencias positivas para la sociedad. Entre los participantes en el Programa Juventud y Empleo, que combina capacitación profesional y preparación para la vida, disminuyeron la pertenencia a pandillas, la violencia y otras conductas de riesgo⁶⁸.

Para un mismo nivel de ingresos y beneficios, cuanto mayores sean los efectos positivos adicionales de un empleo, mayor efecto transformador podrá tener dicho empleo y mayor será su valor para la sociedad. Dicho con palabras sencillas, un buen empleo es aquel que proporciona un mayor bienestar a la persona que lo ejerce, pero los empleos beneficiosos para el desarrollo son los que generan el mayor valor para la sociedad. La consideración de esos beneficios más amplios del empleo ha influido en las reflexiones recientes en materia de desarrollo⁶⁹.

GRÁFICO 11. Las opiniones sobre cuáles son los empleos preferidos y los empleos de más importancia difieren



Fuentes: Bjørkhaug y otros, 2012; Hatløy y otros, 2012; Kebede y otros, 2012, y Zhang y otros, 2012; todos para el Informe sobre el desarrollo mundial 2013.
 Nota: El gráfico muestra la proporción de encuestados que preferiría el empleo para sí (valor individual) y la de quienes piensan que ese empleo es beneficioso para la sociedad (valor social).

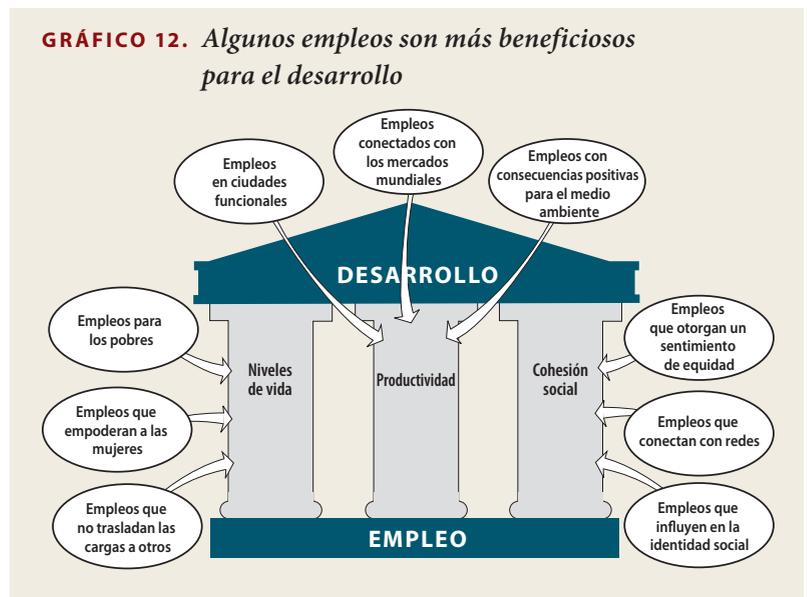
Los efectos adicionales del empleo pueden encontrarse en los tres tipos de transformaciones (gráfico 12). Algunos afectan directamente los ingresos de otros, como sucede cuando un empleo recibe apoyo en forma de transferencias públicas o cuando una reglamentación restrictiva reduce las oportunidades de empleo para los demás. Otros efectos adicionales se producen a causa de las interacciones: dentro de los hogares en el caso de la igualdad de género, en el lugar de trabajo cuando se intercambian conocimientos e ideas, o de manera más general en la sociedad en el caso de las redes. También se producen efectos adicionales cuando los empleos y su asignación contribuyen a objetivos comunes, como la reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente o la equidad.

Teniendo en cuenta que un empleo puede afectar al bienestar de otros tanto como al de la persona que lo ejerce, dos empleos que pueden parecer idénticos desde una perspectiva personal pueden ser distintos desde una perspectiva social (gráfico 13). La perspectiva personal ofrece un punto de partida útil, puesto que a menudo coincide con la perspectiva social. Un empleo bien remunerado en el sector de la tecnología de la información de Bangalore probablemente será bueno para el trabajador; también es beneficioso para la India, porque contribuye al crecimiento a largo plazo del país. En otros casos, las dos perspectivas pueden entrar en conflicto. Por ejemplo, en Viet Nam la tasa de pobreza disminuyó a un ritmo sin precedentes en el decenio de 1990 cuando la

tierra fue redistribuida entre los agricultores y se liberalizó la comercialización agrícola⁷⁰. Desde una perspectiva personal, el empleo en la agricultura conlleva condiciones de trabajo difíciles, una considerable variabilidad en los ingresos y la falta de protección social oficial. Así y todo, puede contribuir significativamente al desarrollo como un medio de salir de la pobreza para muchas personas. Por el contrario, a menudo existen empresas públicas de servicios sobredimensionadas que ofrecen una serie de privilegios a sus empleados aun cuando las propias empresas proporcionen una cobertura limitada y servicios poco fiables y sean un obstáculo para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Los empleos de este tipo pueden ser atractivos desde una perspectiva personal, pero lo son menos para la sociedad.

Los desafíos en materia de empleo son diversos, pero están interconectados

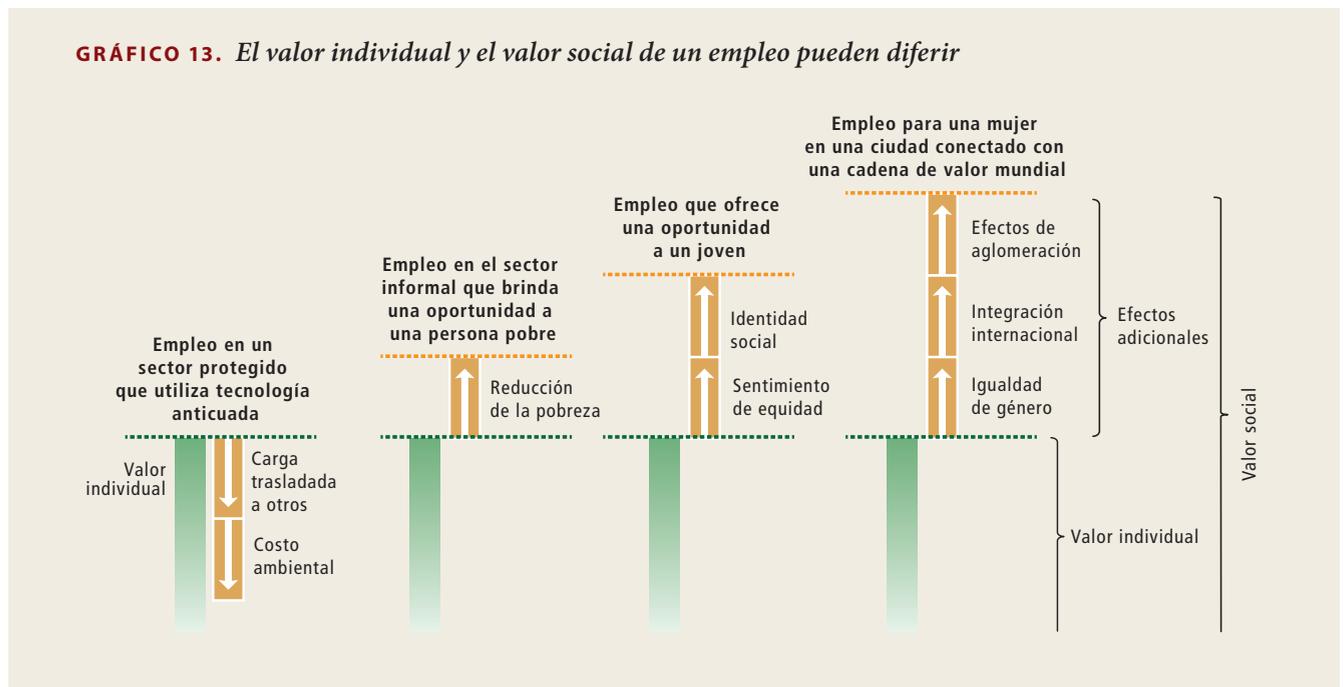
Los desafíos que presenta el empleo no son los mismos en todos los lugares. Crear más puestos de trabajo puede ser un objetivo universal, pero los tipos de empleo que pueden contribuir más al desarrollo dependerán del contexto de cada país. Los empleos que conectan la economía con el mundo pueden ser los más importantes en algunas situaciones; en otras, las mayores ventajas podrán encontrarse en empleos que reducen la pobreza o atenúan los conflictos. Ciertamente, el nivel de desarrollo es un factor significativo. Las actividades



Fuente: Equipo del Informe sobre el desarrollo mundial 2013.

relacionadas con el empleo no serán las mismas en una economía agraria que en una sociedad en rápido proceso de urbanización. También serán necesariamente diferentes en países que ya están haciendo frente al problema de ampliar el alcance de la economía formal.

Sin embargo, las características de los empleos que tienen efectos adicionales positivos en el



Fuente: Equipo del Informe sobre el desarrollo mundial 2013.

desarrollo en un contexto particular no dependen únicamente del ingreso per cápita. Pueden venir determinadas por un conflicto en curso o que todavía tiene repercusiones. La geografía de un país o su dotación de recursos naturales también pueden ser factores determinantes. Las pequeñas naciones insulares afrontan desafíos singulares en materia de empleo, al igual que las economías ricas en recursos. La característica clave también puede ser la demografía: no hay más que observar los desafíos imponentes, aunque muy distintos, que afrontan los países con un elevado desempleo juvenil y aquellos cuya población envejece.

Tipología de los desafíos en materia de empleo

El nivel de desarrollo del país, su fortaleza institucional, su dotación de recursos y su demografía son factores que definen dónde se generan los máximos beneficios para el desarrollo a partir del empleo. Así pues, las actividades relacionadas con el empleo en un país determinado serán diferentes de las de otro país, en función de las respectivas características dominantes. Los desafíos que deberán afrontar los países a medida que avanzan por la vía del desarrollo están ilustrados por los casos de los países agrícolas, los países en proceso de urbanización y los países con un creciente sector formal:

- *Países agrícolas.* La mayor parte de la población todavía se dedica a la agricultura y vive en zonas rurales. Los empleos que mejoran el nivel de vida tienen un considerable rendimiento para el desarrollo a causa de las elevadas tasas de pobreza. Las ciudades deberán ser más funcionales para poder aprovechar los beneficios de la aglomeración y la integración mundial, de manera que serán empleos beneficiosos para el desarrollo aquellos tipos de empleo que sienten las bases para que las ciudades vayan adquiriendo dinamismo económico. Sin embargo, incluso en los casos más optimistas, se pueden necesitar decenios para completar la urbanización, de forma que será prioritario aumentar la productividad de la agricultura.
- *Países en proceso de urbanización.* El aumento de la productividad agrícola ha alcanzado un nivel que permite liberar a un gran número de personas para trabajar en las ciudades. Las oportunidades de empleo para las mujeres, que suelen encontrarse en el sector de la industria ligera, pueden generar impactos positivos en la distribución de recursos dentro de los hogares. Los empleos que intensifican la integración mundial de los países en proceso de urbanización, especialmente en los sectores de exportación de alto valor añadido, también contribuyen al desarrollo. A medida que avanza la urbanización en los países, la congestión, la contaminación y otros costos asociados con una

densidad elevada se van agravando, de manera que los tipos de empleo que no produzcan daños al medio ambiente tendrán efectos particularmente positivos para el desarrollo.

- *Países con un creciente sector formal.* La existencia de una importante población urbana que sigue creciendo suele dar lugar a economías más desarrolladas, en que una proporción bastante considerable de empresas y trabajadores gozan de la cobertura de instituciones y programas sociales formales. Pero seguir incrementando la regularización hasta niveles característicos de los países industrializados supone encontrar un equilibrio entre el nivel de vida, la productividad y la cohesión social. Resultan máspreciados los empleos que pueden formalizarse sin encarecer demasiado la mano de obra y los que reducen la brecha existente entre quienes se benefician de las instituciones formales y quienes no tienen la misma suerte.

En algunos países, el desafío que plantea la cuestión del empleo viene determinado por la demografía y por circunstancias especiales que afectan a grupos particulares.

- *En los países con un elevado desempleo juvenil,* los jóvenes consideran que no tienen oportunidades para el futuro. En muchos de esos países, los jóvenes constituyen un grupo etario excesivamente grande, lo que ejerce una presión a la baja sobre el empleo y los ingresos. En muchos de ellos hay también sistemas de educación y capacitación que no generan el tipo de conocimientos que necesita el sector privado. Si se observa más atentamente, el problema se relaciona más con la demanda que con la oferta, ya que la competencia limitada entre empresas reduce las oportunidades de empleo, especialmente en los sectores que requieren un mayor grado de conocimientos. En estos entornos, es probable que se obtengan grandes beneficios para el desarrollo si se eliminan los privilegios para ingresar a la actividad empresarial y acceder al empleo.
- *Las sociedades cuya población envejece* también afrontan problemas generacionales, que, en su caso, obedecen a la disminución de la población activa y a los elevados costos que supone atender a un número creciente de personas de edad y prestarles los servicios necesarios. Los efectos de la disminución de la población activa pueden mitigarse mediante políticas que propicien un envejecimiento activo y garanticen que los miembros más productivos de la sociedad, incluidas las personas de edad sumamente capacitadas, tengan la posibilidad de trabajar. El aumento de los costos que representan las pensiones, los servicios de salud y la atención a largo plazo puede contenerse si se efectúan reformas en el diseño de los programas, pero esas reformas pueden dar lugar a tensiones sociales.

La dotación de recursos naturales de los países, incluida la geografía, y sus instituciones pueden generar desafíos específicos en materia de empleo.

- *Los países ricos en recursos* pueden obtener considerables ingresos en divisas, pero es posible que esa riqueza no se traduzca en creación de empleo más allá de la explotación de los recursos naturales. En efecto, la abundancia de divisas puede ser un obstáculo para la competitividad de otras actividades de exportación. Algunos países ricos en recursos distribuyen parte de su riqueza mediante transferencias o empleos subvencionados en el sector público, al tiempo que dependen de los migrantes para hacer otros trabajos. De este modo se pueden mantener los niveles de vida, pero a expensas del aumento de la productividad y la cohesión social. En esos países, la creación de empleos que apoyen la diversificación de las exportaciones puede producir grandes beneficios para el desarrollo.
- *Los pequeños países insulares*, a causa de su tamaño y de su lejanía, no pueden aprovechar las ventajas de la aglomeración y la integración mundial, excepto en el sector del turismo. Por consiguiente, los efectos adicionales del empleo en términos de productividad son limitados, y también son limitadas las oportunidades de empleo fuera de los servicios básicos y del sector público. La emigración ofrece una alternativa para mejorar el nivel de vida, mientras que el retorno de migrantes y las comunidades de la diáspora pueden estimular la difusión de nuevas ideas empresariales entre la población local.
- En *los países afectados por conflictos*, el desafío más inmediato consiste en promover la cohesión social. Adquiere particular importancia el empleo de los excombatientes o de los jóvenes que corren el riesgo de participar en actos violentos. Si las instituciones son frágiles y la situación política insegura, quizá no sea posible atraer inversión privada y establecer una conexión con las cadenas de valor mundiales en el corto o mediano plazo. No obstante, la construcción puede experimentar un gran crecimiento incluso en entornos económicos deficientes, y requiere mano de obra intensiva. Las inversiones en infraestructura no solo pueden promover la cohesión social a través de su impacto directo en el empleo, sino que también pueden generar las condiciones para la futura creación de empleo en el sector privado.

Estos criterios no se excluyen mutuamente. Chad y la República Democrática del Congo son ricos en recursos y están afectados por conflictos; Jordania y Armenia tienen un sector formal creciente y también registran un elevado nivel de desempleo entre los jóvenes. Con todo, analizar el desarrollo desde la perspectiva del empleo y prestar especial atención a las características fundamentales de los diferentes tipos de países puede ayudar a determinar más claramente las clases de empleo que contribuirían

en mayor medida al desarrollo en cada caso. Este procedimiento permite un análisis más exhaustivo de las posibles soluciones de compromiso que habrá que aceptar entre el nivel de vida, la productividad y la cohesión social en un contexto específico. También aporta indicios acerca de los obstáculos para la creación de empleo y, en definitiva, de las prioridades para quienes formulan las políticas (gráfico 14).

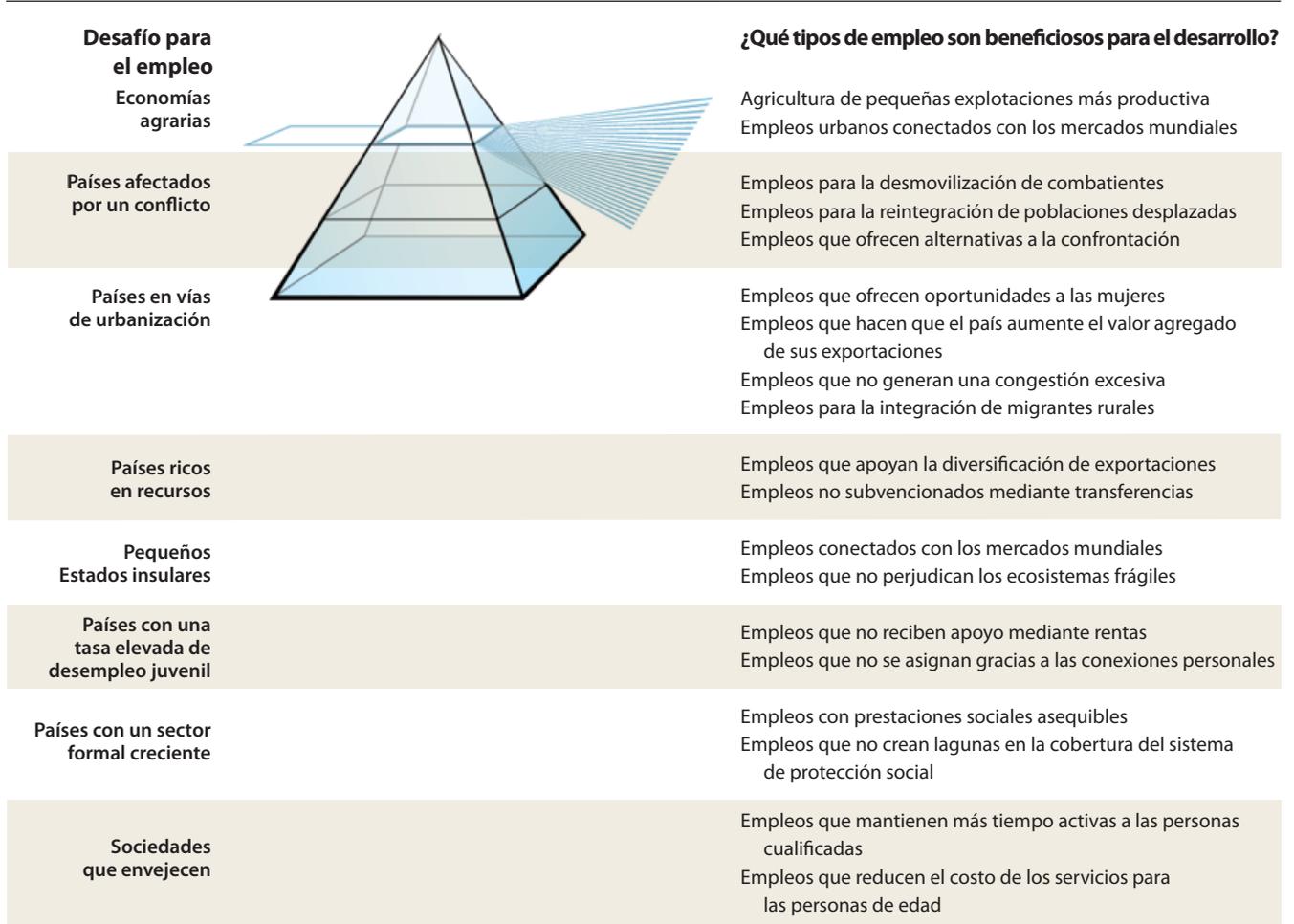
La migración de personas... y de empleos

El movimiento de las personas y de los empleos hace que los desafíos relacionados con el empleo tengan alcance mundial, a pesar de ser específicos de cada país. Estos procesos tienen consecuencias para el nivel de vida y la productividad tanto en el sitio de origen como en el de destino, y pueden entrañar, para bien o para mal, transformaciones que afectan a familias y comunidades enteras. Los dilemas serán inevitables, y posiblemente no baste con abordar la cuestión tan solo mediante la aplicación de políticas en los países receptores.

A comienzos de siglo XXI había en el mundo más de 200 millones de migrantes internacionales, de los cuales casi 90 millones eran trabajadores. Muchos migrantes son trabajadores temporales o estacionales que luego regresan a sus hogares. Algunos países son principalmente receptores, mientras que otros son emisores, y algunos ni reciben ni envían un número significativo de migrantes (mapa 1). Algunos son grandes receptores en cifras absolutas (por ejemplo, Estados Unidos) o en cifras relativas (Jordania y Singapur). Los migrantes de Bangladesh, México y la India representan una gran proporción del total de migrantes del mundo; Fiji, Jamaica y Tonga tienen una gran proporción de su población en el extranjero. Las cifras que presentan algunos de los países más pequeños son espectaculares. Por ejemplo, aproximadamente una quinta parte de la población de El Salvador vive en el extranjero, mientras que más del 60% de la población de Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Qatar es nacida en el extranjero⁷¹.

La migración internacional hace aumentar los ingresos de los migrantes y de sus familias gracias a las ganancias y a las remesas. En la mayor parte de estudios no se ha encontrado ningún efecto, o bien tan solo un efecto negativo muy pequeño, sobre los ingresos laborales de la población local en los países receptores. Los migrantes contribuyen también a la producción mundial si su productividad en el extranjero es superior a la que sería en su país, como sucede normalmente. Incluso pueden contribuir a la producción del país de origen, en la medida en que las redes de migrantes en el exterior o de migrantes que han regresado sirven para canalizar inversiones, innovaciones y nuevos conocimientos. Los efectos sociales son más dispares. El aspecto positivo es que la migración vincula personas de diferentes culturas en formas que inevitablemente amplían sus horizontes. La parte negativa es que la separación de la familia y los amigos puede ser causa de aflicción y aislamiento.

GRÁFICO 14. *Los empleos beneficiosos para el desarrollo no son los mismos en todos lados*



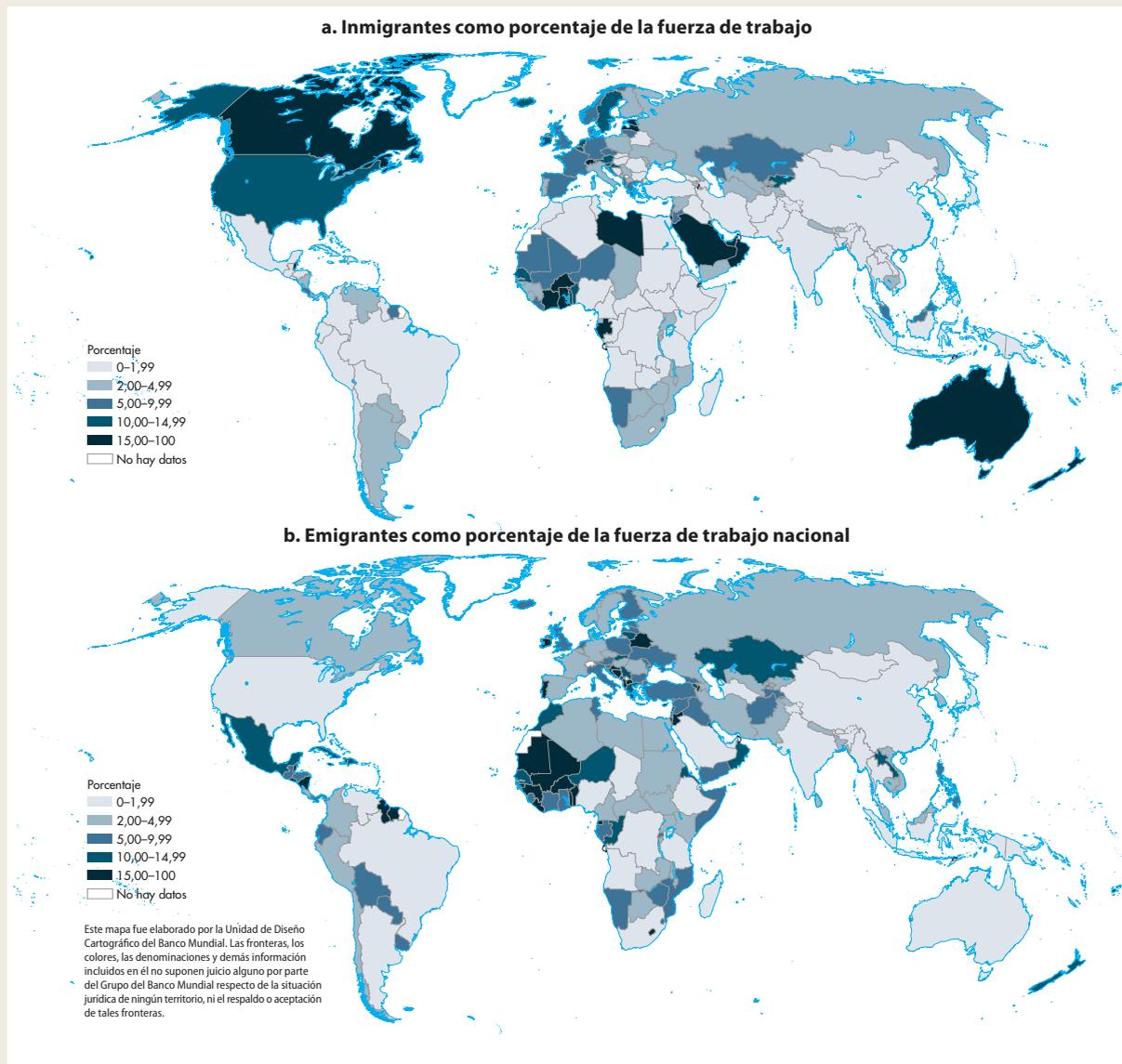
Fuente: Equipo del Informe sobre el desarrollo mundial 2013.

La migración también puede generar prejuicios raciales y aumentar las tensiones sociales en los países receptores, especialmente cuando los migrantes están confinados en ocupaciones o barrios segregados, lo que impide su integración en la sociedad.

Los empleos también migran. Los últimos cuatro decenios se han caracterizado por la subcontratación de actividades de manufactura desde países industrializados hacia el mundo en desarrollo, especialmente Asia oriental (gráfico 15). En fecha más reciente, se observa este mismo modelo en actividades de servicios. En realidad, los servicios son el componente del comercio mundial que crece con mayor rapidez. Hoy en día, estos países exportan no solo servicios tradicionales, como transporte y turismo, sino también servicios modernos que requieren un elevado nivel de competencias, como la intermediación financiera, los servicios relacionados con la informática y la información, apoyo jurídico y técnico, y otros servicios para las empresas. El país pionero fue la India, pero otros —Brasil, Chile,

China y Malasia, por no citar más que unos pocos— también han aprovechado la oportunidad⁷².

Quienes obviamente salen ganando con la migración del empleo son los trabajadores y los empresarios de los países a los cuales han emigrado las industrias y los empleos que se han fragmentado en el sector de los servicios. Esta migración, junto con la transferencia de nuevas tecnologías y métodos de gestión avanzados, contribuye a incrementar la productividad y mejorar los niveles de vida. Quienes de una manera menos evidente también se benefician con la migración del empleo son los consumidores de todo el mundo. La mejor división internacional del trabajo aumenta la disponibilidad de bienes y servicios en el mundo y mejora la posibilidad de obtener beneficios del comercio internacional. Quienes claramente salen perdiendo son aquellos cuyos empleos han desaparecido a causa de la disminución en la competitividad de sus industrias y servicios. Entre los perdedores, muchos trabajadores cualificados encuentran empleos equiparables con niveles de sueldo similares, pero otros no

MAPA 1. Los migrantes constituyen una proporción considerable de la población solamente en algunos países

Fuentes: Equipo del Informe sobre el desarrollo Mundial 2013, sobre la base de Özden y otros, 2011, y Artuc y otros, 2012, con datos de censos cercanos al año 2000.

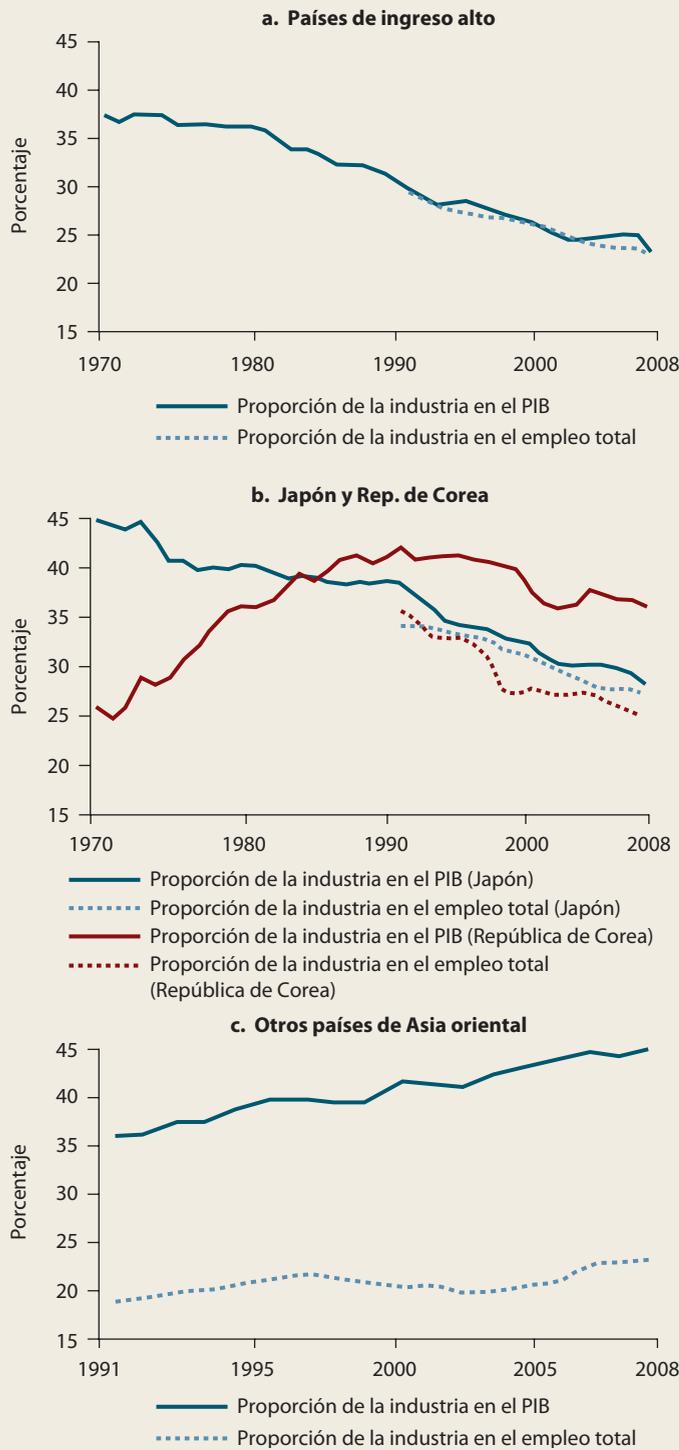
tienen la misma suerte. Los más perjudicados son los trabajadores menos cualificados o aquellos que poseen conocimientos específicos para una determinada industria o una determinada ocupación para las cuales ya no hay demanda.

Las políticas a través del prisma del empleo

Si bien no es tarea de los Gobiernos crear empleo, las funciones gubernamentales son esenciales para el

aumento sostenido de puestos de trabajo. La calidad de la administración pública reviste importancia crucial para el desarrollo, se trate de maestros que enseñan conocimientos especializados, agentes de extensión agrícola que mejoran la productividad agropecuaria o planificadores urbanos que diseñan ciudades funcionales. En algunas circunstancias, también se justifica el diseño de programas de empleo temporario para la desmovilización de combatientes pero, como norma general, el que crea empleo es el sector privado. El papel de los Gobiernos es garantizar que existan las condiciones

GRÁFICO 15. Los empleos en la industria han migrado de los países de ingresos altos



Fuentes: Equipo del Informe sobre el desarrollo mundial 2013, a partir de datos de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la División de Estadística de las Naciones Unidas. Nota: Japón no está incluido en el panel a. PIB: producto interno bruto.

para un firme crecimiento impulsado por el sector privado, averiguar por qué la cantidad de puestos de trabajo que contribuyen al desarrollo no es suficiente y eliminar o mitigar las limitaciones que impiden que se creen más empleos de este tipo.

Los Gobiernos pueden desempeñar estas funciones adoptando un enfoque de tres niveles en sus políticas (gráfico 16):

- **Elementos fundamentales.** Puesto que el empleo mejora con el desarrollo, y se ofrecen ingresos y prestaciones superiores a medida que los países se enriquecen, resulta indispensable crear un entorno normativo propicio para el crecimiento. Entre los elementos fundamentales figuran la estabilidad macroeconómica, el clima propicio para los negocios, la acumulación de capital humano y las instituciones del estado de derecho. Asegurar la estabilidad macroeconómica supone contener las fluctuaciones y evitar importantes desajustes de los precios relativos. Una infraestructura adecuada, acceso a la financiación y una sólida reglamentación son ingredientes decisivos del clima para los negocios. Los resultados positivos en las áreas de nutrición, salud y educación no solo mejoran la calidad de vida de las personas, sino que también les dan las herramientas necesarias para el trabajo productivo. Las instituciones del estado de derecho incluyen la protección de los derechos de propiedad y la progresiva efectividad del ejercicio de los derechos en el trabajo, a fin de evitar una situación en que el crecimiento coexista con formas de empleo inaceptables.

- **Política laboral.** Dado que el crecimiento no genera empleo automáticamente, un segundo nivel consiste en velar por que la política laboral no socave la creación de puestos de trabajo, sino que, por el contrario, mejore los beneficios que genera el empleo en términos de desarrollo. No obstante, las imperfecciones del mercado laboral no deben enfrentarse con programas o políticas que tengan fallos institucionales. Por el contrario, deben permanecer en un rango donde los efectos negativos sobre la eficiencia sean modestos. En este sentido la política laboral se asemeja a una meseta. La política laboral deberá evitar el peligro que supone caer por dos tipos de pendiente: en un extremo, las intervenciones distorsivas que restringen la creación de empleo en las ciudades y en las cadenas de valor mundiales, y en el otro extremo, la falta de mecanismos que permitan que se escuche la voz de los trabajadores más vulnerables (sean o no asalariados) y les ofrezcan protección. Caer por la primera pendiente reducirá los beneficios que generan, en términos de desarrollo, la aglomeración y la integración mundial; la segunda lleva consigo una baja calidad de vida y un déficit de cohesión social.

- **Prioridades.** Puesto que algunos tipos de empleo son más positivos para el desarrollo

que otros, es necesario saber cuáles son para un país determinado los tipos de empleo que contribuirán al desarrollo. Se justifica aplicar intervenciones normativas más selectivas cuando los incentivos están distorsionados y tienen como consecuencia la creación de un número insuficiente de esos tipos de empleo. Si este es el caso, las políticas deberían eliminar las imperfecciones del mercado y los fallos institucionales que impiden que el sector privado cree más empleos beneficiosos para el desarrollo. Si los fallos y las imperfecciones no pueden determinarse claramente, o no pueden eliminarse con facilidad, una opción puede ser intentar contrarrestarlos, pero es necesario evaluar minuciosamente los costos y beneficios del caso.

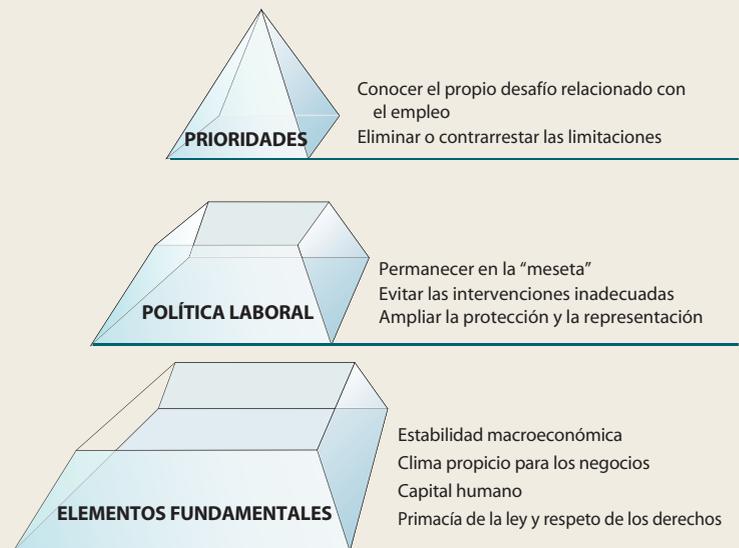
Elementos fundamentales: Garantizar lo esencial

Estabilidad macroeconómica. La inestabilidad perjudica el empleo y los ingresos, a menudo de manera inmediata. Según una estimación reciente, una disminución del 1% del producto interno bruto (PIB) lleva asociado un incremento de la tasa de desempleo del 0,19% en Japón, del 0,45% en Estados Unidos y del 0,85% en España⁷³. En los países en desarrollo —donde prevalecen la actividad agrícola y el empleo autónomo, y los mecanismos de apoyo a los ingresos son más limitados—, los efectos a corto plazo de la inestabilidad macroeconómica se sienten menos en el desempleo registrado y más en los ingresos laborales⁷⁴.

La inestabilidad puede tener un origen interno o ser consecuencia de conmociones externas. Internamente, suele ser consecuencia de un déficit presupuestario insostenible y de una política monetaria demasiado laxa. Sin embargo, un presupuesto riguroso y normas monetarias rígidas no son una receta mágica. El déficit presupuestario puede ser más o menos preocupante en función de la rapidez con que crezca una economía, mientras que la independencia de los bancos centrales deberá evaluarse teniendo en cuenta la coherencia global de la estrategia de desarrollo del país en cuestión. Para determinar si la gestión macroeconómica es o no apropiada, se deberá tener en cuenta el efecto de las políticas fiscales y monetarias en el crecimiento económico⁷⁵.

La inestabilidad también puede ser resultado de conmociones externas, como los desastres naturales y las crisis que tienen origen en el exterior. Esas conmociones, en caso de que se produzcan y en el momento en que ello ocurra, pueden amortiguarse con la aplicación de políticas cautelares. En la mayoría de los casos, se requerirán paquetes de medidas de ajuste o de estímulo a corto plazo, pero en el mundo en desarrollo esas medidas suelen ser menos eficaces que en los países desarrollados, debido a que sus efectos multiplicadores son menores⁷⁶.

GRÁFICO 16. Se necesitan tres niveles distintos de políticas



Fuente: Equipo del Informe sobre el desarrollo mundial 2013.

Evitar un desajuste de los tipos de cambio es necesario para sostener un sector de la exportación dinámico y crear así empleos conectados con los mercados internacionales y las cadenas de valor mundiales. Un aumento súbito de los ingresos en divisas de un país suele llevar a una sobrevaloración de su moneda, lo cual hace que las importaciones sean más asequibles y las exportaciones, menos competitivas. Los países ricos en recursos afrontan el mismo tipo de presiones para que se aprecien sus divisas, y los grandes aumentos en el precio de los productos básicos observados en los últimos años no han hecho más que incrementar esas presiones. La sobrevaloración de una moneda también puede producirse en países donde se necesitan grandes volúmenes de asistencia externa para impulsar el desarrollo a corto plazo, hacer frente a desastres naturales o facilitar la recuperación después de un conflicto. Un análisis de 83 países en desarrollo que abarca desde 1970 hasta 2004 confirma que la ayuda promueve el crecimiento (aunque con una progresiva disminución del rendimiento), pero da lugar a una sobrevaloración de la moneda y tiene un efecto negativo en la diversificación de las exportaciones⁷⁷.

Un entorno propicio para la actividad económica. Las finanzas, la infraestructura y la reglamentación de la actividad económica determinan la calidad del clima para la inversión y, por lo tanto, influyen en la cantidad de empleos que pueden crear las empresas privadas. El acceso a la financiación

GRÁFICO 17. *El acceso al financiamiento y el suministro eléctrico figuran entre los principales obstáculos que enfrentan las empresas privadas del sector formal*

Obstáculos	Tamaño de la empresa			Nivel de ingresos				Todas las empresas
	Pequeña	Mediana	Grande	Bajos	Medianos-bajos	Medianos-altos	Altos	
Acceso al financiamiento	●	●	●	●	●	●	●	●
Escasez de energía eléctrica	●	●	●	●	●			●
Falta de habilidades especializadas			●				●	
Competencia del sector informal	●	●			●	●		●
Presión fiscal				●		●	●	

● Máximo nivel de gravedad
● Segundo nivel de gravedad
● Tercer nivel de gravedad

Fuente: IFC, de próxima aparición.

Nota: El análisis se basa en encuestas realizadas por el Banco Mundial a 46 556 empresas de 106 países. Las empresas pequeñas tienen menos de 20 empleados; las medianas, entre 21 y 99, y las grandes, 100 o más.

—una restricción importante para la expansión de los negocios en países que se hallan en distintas etapas de desarrollo— es la principal limitación para los países con un nivel de ingreso mediano-bajo y mediano-alto (gráfico 17). Los mercados financieros tienen la capacidad para destinar los recursos a fines más productivos, impedir que los recursos se canalicen a personas o entidades con conexiones políticas o poder económico, y ampliar la inclusión financiera. Pero también se necesita supervisión reglamentaria para garantizar la transparencia, así como la competencia, en la manera en que se asignan los fondos⁷⁸. La crisis financiera de 2008 reabrió acalorados debates sobre la reglamentación apropiada del sector financiero y la necesidad de equilibrar la prudencia y la estabilidad con la innovación y la inclusión.

El acceso a una infraestructura asequible y de buena calidad es un requisito indispensable para el funcionamiento de las empresas. Las interrupciones en el suministro eléctrico son la limitación al crecimiento de las empresas y a la creación de empleo que mencionan en segundo lugar los empresarios de todo el mundo y la que mencionan en primer lugar los de los países de ingreso bajo. Las telecomunicaciones permiten un mejor flujo de información con los proveedores y los clientes, y las tecnologías de Internet y de telefonía móvil facilitan la difusión de nuevas ideas. Las carreteras proporcionan un mayor acceso a los mercados, al igual que los puertos y aeropuertos⁷⁹. La manera en que se regula la infraestructura también es importante. Las políticas de precios y las reglamentaciones inadecuadas agravan el déficit de servicios de infraestructura necesarios. En muchos países, la existencia de monopolios basados en conexiones políticas ha tenido como consecuencia una reducción del volumen de servicios de infraestructura, con precios altos y baja calidad⁸⁰.

La reglamentación de la actividad económica también afecta las oportunidades de crecimiento

de las empresas y de creación de empleo. La reglamentación puede incrementar el costo que supone hacer negocios, en términos monetarios o en relación con el tiempo que se necesita para cumplirla. Las medidas que se toman para satisfacer los requisitos o para pagar las tasas constituyen una carga para las empresas, al igual que las demoras o las decisiones discrecionales, como las relativas a los permisos o licencias⁸¹. Existen grandes variaciones entre empresas ubicadas en un mismo lugar con respecto al tiempo que se requiere para cumplir la reglamentación o para recibir permisos. La reglamentación de la actividad económica también afecta la competencia y, por lo tanto, la presión para innovar y aumentar la productividad. En distintos países, la reglamentación relativa a la puesta en marcha de un negocio está inversamente correlacionada con la productividad y la creación de empresas, y los efectos se sienten más en los sectores que presentan tasas de apertura de negocios más elevadas⁸². En México, la facilitación de los requisitos de puesta en marcha de un negocio hizo aumentar el registro de empresas y el empleo y disminuir los precios para los consumidores, en gran medida gracias a la creación de nuevas empresas más que a la regularización de empresas que operaban en el sector informal⁸³.

Capital humano. Los resultados positivos en los ámbitos de nutrición, salud y educación son en sí mismos objetivos de desarrollo, puesto que generan una mejora directa en la calidad de vida de las personas. Pero también les brindan las herramientas necesarias para el trabajo productivo y el aprovechamiento de oportunidades laborales. Es a través de este canal que el capital humano impulsa el progreso económico y social. Hay sobradas pruebas en todo el mundo que indican que un año adicional de escolaridad conlleva un aumento significativo de los ingresos y de que esos ingresos adicionales son reflejo de la mayor productividad de los trabajadores con un nivel de educación

más elevado⁸⁴. En conjunto, la nutrición, la salud y la educación se combinan para dar forma a capacidades y habilidades humanas que se vinculan fuertemente con el aumento de la productividad y la reducción de la pobreza en el mediano y largo plazo⁸⁵. Asimismo, una mejor salud genera de manera directa mayor productividad laboral. En tal sentido, el capital humano es un ingrediente fundamental para obtener resultados positivos en el ámbito del empleo.

La formación de capital humano es un proceso acumulativo. Es crucial lograr una nutrición y salud adecuadas durante los “primeros 1000 días”, desde la concepción hasta los dos años de edad. El desarrollo del cerebro en este período influirá sobre la salud física, la capacidad de aprendizaje y la conducta social de la persona durante el resto de su vida⁸⁶. Si se garantiza una salud y nutrición adecuadas y un estímulo cognitivo apropiado en un entorno acogedor, desde el vientre materno y durante los primeros años de vida, se incrementarán significativamente los beneficios que se obtendrán con las inversiones que se hagan en el niño con posterioridad⁸⁷. Si bien las bases se sientan muy tempranamente, el capital humano y las habilidades continúan desarrollándose durante toda la niñez y la juventud. La escolarización es fundamental para que la persona siga ampliando sus capacidades cognitivas y sociales hasta el fin de la adolescencia. Las habilidades sociales continúan siendo material maleable durante la adolescencia y los primeros años de la adultez⁸⁸. Los adultos jóvenes pueden luego desarrollar destrezas más especializadas, por ejemplo, mediante la educación terciaria, pero su éxito dependerá de si han adquirido las habilidades genéricas que se necesitan para aprender y adaptarse a tareas distintas y desempeñarse adecuadamente en la resolución de problemas diversos. Estas habilidades genéricas revisten especial importancia en contextos económicos dinámicos.

Lamentablemente, los indicios muestran que muchos países están rezagados en la tarea de consolidar el capital humano de sus niños y jóvenes. En muchos casos, la calidad de los sistemas de prestaciones no ha mejorado a la par de la ampliación del acceso a los servicios sociales básicos. En la gran mayoría de los países en desarrollo que participaron en 2009 del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), al menos una quinta parte de los estudiantes de 15 años eran analfabetos funcionales (no llegaban al nivel 2 en la evaluación de lectura del PISA)⁸⁹.

Las instituciones del estado de derecho. En todos los países, la existencia de instituciones que protegen los derechos de propiedad, aseguran el imperio de la ley y luchan contra la corrupción está asociada a niveles superiores de desarrollo⁹⁰. Los derechos de propiedad fomentan el crecimiento del sector privado al permitir que las empresas inviertan sin temor a que sus bienes sean robados o confiscados⁹¹. La capacidad de hacer cumplir los contratos amplía el círculo de proveedores y clientes

potenciales, ya que las conexiones personales pierden importancia a la hora de establecer una relación de confianza⁹². El estado de derecho tiene consecuencias directas para el crecimiento de las empresas y del empleo. Los empresarios que creen que sus derechos de propiedad están seguros reinvierten una proporción mayor de sus beneficios que aquellos que no lo creen⁹³. Por el contrario, la delincuencia y la violencia sin coto probablemente expulsarán a las empresas y desalentarán la inversión interna y externa⁹⁴. En todos los países, las encuestas sobre el clima para la inversión ponen de manifiesto en forma sistemática que la delincuencia y la corrupción son obstáculos para hacer negocios⁹⁵.

Un sistema judicial eficaz es una institución clave para hacer cumplir los derechos de propiedad y reducir la delincuencia y la corrupción. Un poder judicial independiente, responsable y equitativo puede contribuir al crecimiento del sector privado y a la creación de empleo exigiendo el cumplimiento de las normas que rigen las transacciones y ayudando a que los costos y beneficios del crecimiento se distribuyan equitativamente. El sistema de justicia puede obligar a cumplir los contratos, reducir los costos de transacción para las empresas y crear un entorno seguro y más previsible para la actividad empresarial⁹⁶. Y el hecho de contar con tribunales eficaces hará que aumente el interés de las empresas por invertir⁹⁷.

Un entorno institucional que respete los derechos es un ingrediente importante del estado de derecho y una base para los tipos de empleo beneficiosos para el desarrollo. Las normas laborales básicas de la OIT ofrecen niveles mínimos en los ámbitos del trabajo infantil, el trabajo forzoso, la discriminación y la libertad de asociación y de negociación colectiva⁹⁸. La salud y la seguridad en el trabajo son temas que también exigen la atención de los Gobiernos y los empleadores. Para garantizar que las normas se apliquen en la práctica, es necesario que los trabajadores y empleadores tengan acceso a información. También se requiere extender la cobertura jurídica para incluir a los trabajadores que tienen empleos al margen de las leyes y reglamentaciones formales. Las asociaciones de trabajadores del sector informal pueden ponerlos al tanto de sus derechos, ayudarlos a recurrir a mecanismos judiciales y ofrecerles un medio para expresarse colectivamente⁹⁹.

La política laboral: cómo evitar caer la pendiente

Un mercado de trabajo disfuncional puede impedir que el crecimiento económico se traduzca en un aumento del empleo y en una mayor calidad de los puestos de trabajo. Los análisis tradicionales se concentran en la oferta de trabajo, la demanda de trabajo y la conexión entre ambas para explicar las razones de que no haya empleo suficiente o de que el empleo asalariado no sea suficiente en el caso de los países en desarrollo. Si no aborda las

imperfecciones del mercado de trabajo, o si las crea, la política laboral puede, en efecto, limitar la creación de empleo, incluso gravemente. Sin embargo, en muchos casos las limitaciones para la creación de los tipos de empleo que tienen un efecto transformador no guardan relación con el código laboral. Es probable que la baja productividad de la agricultura de pequeñas explotaciones en las economías agrarias esté más estrechamente relacionada con la insuficiencia de actividades de investigación y extensión agrarias. Y la falta de competencia en las actividades tecnológicamente avanzadas que podrían aumentar la demanda de trabajadores cualificados en países con tasas elevadas de desempleo juvenil probablemente tiene su origen más bien en el amiguismo y el favoritismo político.

No existe consenso acerca de cuál debería ser el contenido de una política laboral. Las opiniones están polarizadas y reflejan diferencias en los principios fundamentales. Para algunos, la reglamentación del mercado de trabajo y la negociación colectiva son fuentes de ineficiencia que reducen la producción y el empleo, al tiempo que protegen a los que ya cuentan con contratos de trabajo a expensas de todos los demás. Según esta perspectiva, el seguro de desempleo y los programas activos sobre el mercado de trabajo crean un desincentivo para trabajar y son un despilfarro. Para otros, estas políticas proporcionan a los trabajadores la protección necesaria frente al poder de los empleadores y las fluctuaciones del mercado. Pueden contribuir incluso a la eficiencia económica mejorando la información, proporcionando seguros contra riesgos y creando condiciones para las inversiones a largo plazo, tanto por parte de los trabajadores como de las empresas.

Quienes propugnan una y otra opinión pueden encontrar ejemplos que apoyen sus posturas. Quienes consideran que las políticas e instituciones relacionadas con el trabajo son parte del problema destacan el impresionante historial de creación de empleo a largo plazo en Estados Unidos, un país donde las intervenciones en el mercado de trabajo son limitadas. También destacan las normas proteccionistas sobre seguridad en el trabajo que han impedido que los jóvenes encuentren trabajo en muchos países del norte de África y el sur de Europa. Por el contrario, quienes consideran que las políticas laborales son parte de la solución destacan la mejor distribución del empleo existente como un elemento decisivo en el éxito relativo que ha tenido Alemania para superar la crisis financiera.

Un atento examen de los efectos reales de la política laboral en los países en desarrollo arroja una imagen indistinta. En la mayoría de estudios se concluye que los efectos son modestos, ciertamente más modestos de lo que parece sugerir la intensidad del debate¹⁰⁰. En empresas de diferentes tamaños y en países con diferentes niveles de desarrollo, la reglamentación y la política laboral no suelen figurar entre las tres principales limitaciones que afrontan las empresas privadas. La reglamentación

excesiva o insuficiente de los mercados de trabajo reduce la productividad. Pero entre ambos extremos existe una especie de meseta donde coexisten efectos que mejoran o menoscaban la eficiencia, y la mayoría del impacto es redistributivo, en general en beneficio de los trabajadores varones de mediana edad (y no de quienes poseen capital, de las mujeres y de los jóvenes).

En la mayoría de países que se han estudiado, las normas sobre seguridad en el empleo y salarios mínimos tienen un efecto escaso en el empleo agregado. Esas normas ofrecen beneficios a quienes tienen cobertura, mientras que los efectos negativos tienden a concentrarse en los jóvenes, las mujeres y los trabajadores menos cualificados. En Colombia e Indonesia, los aumentos del salario mínimo tuvieron un efecto global modesto, pero su impacto en el empleo fue mayor para los trabajadores jóvenes¹⁰¹. La reglamentación afecta más claramente los flujos de empleo, al crear un efecto de "rigidez" en el mercado de trabajo y aminorar el ritmo de la rotación del empleo¹⁰². Si bien esto representa un obstáculo para la eficiencia económica, los escasos estudios empíricos de los efectos sobre la productividad son poco concluyentes¹⁰³.

En los países en desarrollo, la negociación colectiva no tiene un efecto importante fuera del sector público y de las actividades que se caracterizan por una competencia limitada, donde se produce un efecto de captura de rentas¹⁰⁴. Los sindicatos hacen aumentar sistemáticamente los sueldos de los trabajadores. En los estudios se determina que el efecto de este factor se sitúa entre el 5% y el 15% en México, alrededor del 5% en Corea, y entre el 10% y el 20% en Sudáfrica¹⁰⁵. Sin embargo, los costos por lo que respecta a la reducción de puestos de trabajo no están claros. En algunos países, aunque no en todos, la contrapartida parece ser una reducción del empleo, pero incluso en esos casos las magnitudes son relativamente pequeñas. Los escasos estudios empíricos sobre los efectos de la actividad sindical en la productividad tampoco ofrecen una imagen clara¹⁰⁶. Los principales desafíos consisten en lograr que se escuche la voz de quienes todavía no son trabajadores asalariados, de manera que puedan abordarse las limitaciones a las que se enfrentan sus explotaciones agrarias y sus microempresas, y en organizar la negociación colectiva de manera que mejore la productividad.

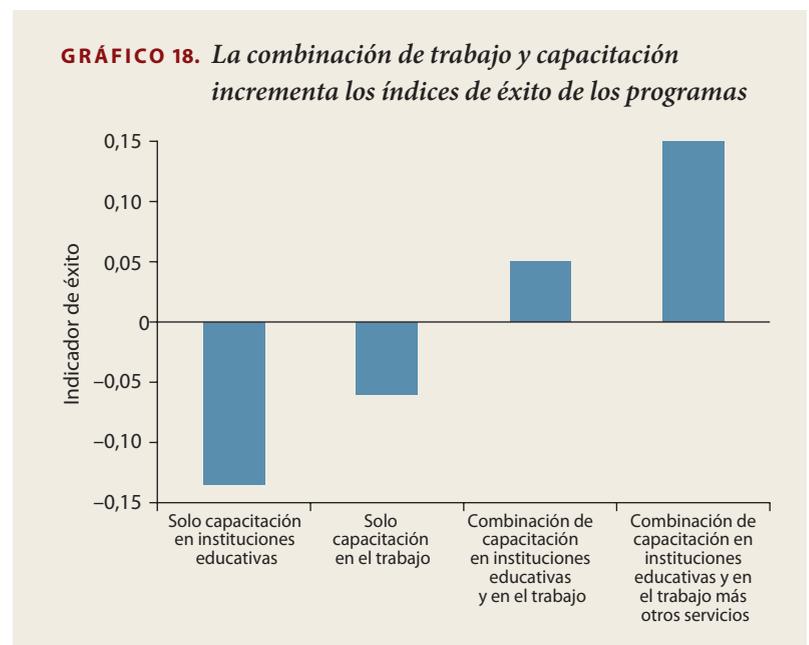
Los programas activos sobre el mercado de trabajo, como los relativos a la capacitación, los servicios para el empleo, las subvenciones salariales y las obras públicas, presentan un cuadro desigual¹⁰⁷. Cuando no están bien fundamentados en las necesidades y realidades del mercado de trabajo o cuando su administración es deficiente y poco transparente, tienen escasa utilidad o incluso efectos negativos. Cuando están bien diseñados y aplicados, pueden ayudar a facilitar que se encuentren las personas idóneas para los empleos, a mitigar los efectos negativos de las crisis económicas y a superar las deficiencias que se producen cuando

los empleadores o los trabajadores no invierten lo suficiente en capacitación (gráfico 18). No obstante, incluso en este caso los efectos tienden a ser modestos, de forma que no debe haber grandes expectativas sobre lo que se puede lograr con unas políticas activas sobre el mercado de trabajo.

La cobertura de la seguridad social es limitada incluso en los países en desarrollo donde el sector formal es más amplio. El seguro de desempleo puede ayudar a los trabajadores a asegurarse contra los riesgos que supone la pérdida del empleo, pero también puede hacer disminuir los esfuerzos por encontrar trabajo. Cuando el seguro de desempleo, las pensiones, los servicios de salud y otras prestaciones se financian a través del salario, el nivel elevado de las contribuciones puede actuar como un desincentivo para la contratación. En los países en desarrollo cuyo sector formal es poco importante, la financiación de esos programas mediante los impuestos generales es objeto de una controversia cada vez mayor¹⁰⁸, pero todos los tipos de impuestos crean distorsiones. En definitiva, no existe ningún sustituto para unas prestaciones de protección social asequibles que sean valoradas por los trabajadores. De lo que se trata principalmente en este caso es de integrar de manera coherente la protección social y la asistencia social de modo que se reduzcan al mínimo las insuficiencias y las duplicaciones.

En resumen, la política laboral y las instituciones conexas pueden mejorar la información sobre los mercados de trabajo, gestionar los riesgos y hacer escuchar la voz de los trabajadores. No obstante, esas ventajas pueden producirse a expensas del dinamismo del mercado de trabajo, de la reducción de incentivos para la creación de empleo y la búsqueda de empleo, y de abrir una brecha entre los beneficios que perciben quienes están cubiertos y quienes no lo están. El desafío consistirá en situar las políticas laborales en un plano de equilibrio, es decir, un espacio en el cual mediante la reglamentación y las instituciones se puedan abordar, al menos parcialmente, las imperfecciones del mercado de trabajo sin reducir la eficiencia. Unas normas sobre el mercado de trabajo que sean demasiado laxas o unos programas que sean demasiado modestos, o simplemente la ausencia de tales programas, pueden dejar sin resolver problemas de información deficiente, desigualdad de poder o insuficiente gestión del riesgo. Por el contrario, unas normas demasiado rigurosas y unos programas demasiado ambiciosos pueden hacer que fallos institucionales se sumen a las imperfecciones del mercado que pretenden resolver.

Centrar la atención en los empleos que resultan positivos para el desarrollo es una manera de determinar dónde están los bordes de la “meseta”, dónde se encuentran sus límites y dónde se encuentran las pendientes que involucran disminuciones en el bienestar. A un extremo se encuentra una política laboral que frena la creación de empleo en las ciudades o en las cadenas de



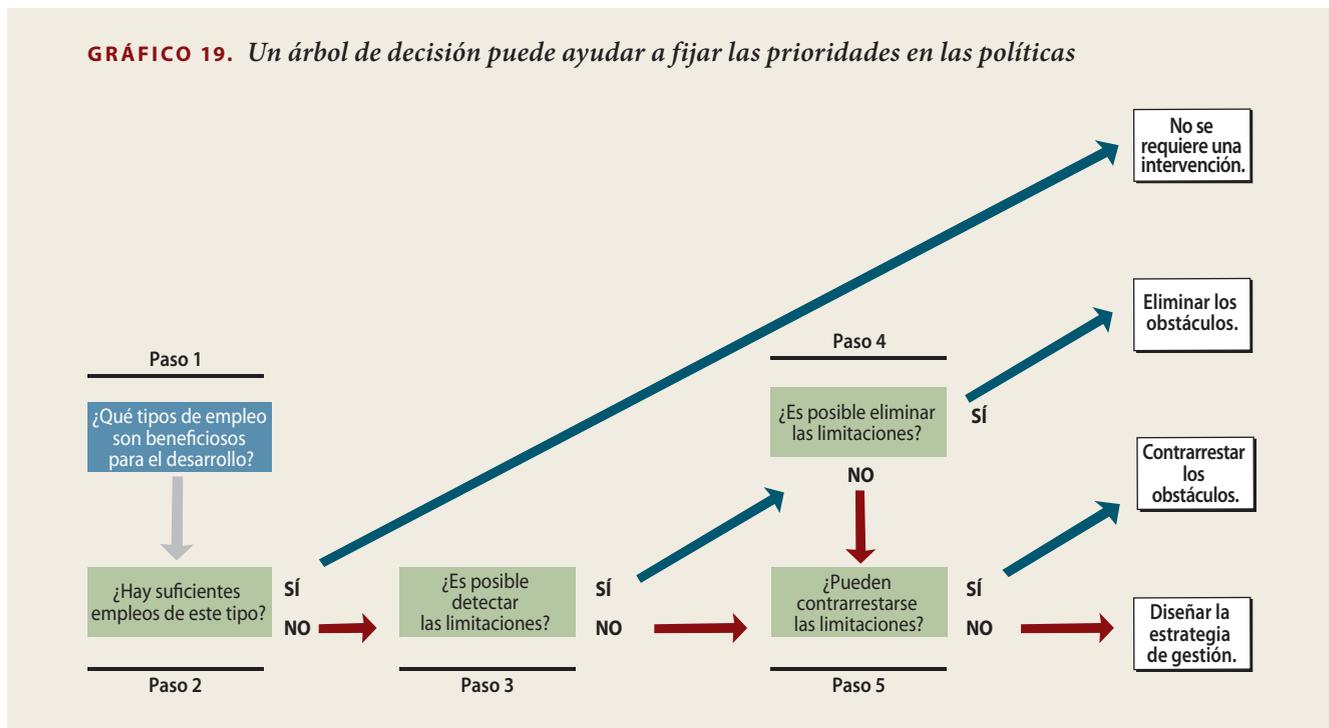
Fuente: Fares y Puerto, 2009.

Nota: El gráfico muestra el índice de correlación entre el tipo de capacitación y el éxito de un programa. Se consideran programas exitosos los que generan un aumento en el empleo o los ingresos y son eficientes en función de los costos.

valor mundiales, y que hace que los países pierdan la oportunidad de crear los tipos de empleo que generan efectos adicionales resultantes de la aglomeración urbana y el acceso a conocimientos. Renunciar a los beneficios de la urbanización y la integración mundial sería una consecuencia de caer por la pendiente. Este no es necesariamente un argumento a favor de una reglamentación mínima. También hay margen para mecanismos que fortalezcan la coordinación espacial e incrementen de este modo la eficiencia, como sugiere la reciente experiencia de China con la negociación colectiva.

Al otro extremo de la meseta, también es motivo de preocupación la inexistencia de mecanismos que ofrezcan protección y permitan que se escuche la opinión de quienes no trabajan para un empleador o de quienes lo hacen en el sector informal. La ampliación de los medios de expresión de los trabajadores que a menudo se encuentran entre los más pobres puede acarrear una mejora en el nivel de vida. La limitación de los abusos de intermediarios laborales debería incrementar la eficiencia, y la construcción de sistemas de protección social incluyentes puede contribuir a lograr mayor cohesión social. Las experiencias de la Asociación de Trabajadoras Autónomas de la India y del programa de seguros de salud para los pobres en Viet Nam son iniciativas alentadoras a este respecto¹⁰⁹. El peligro de caer por la pendiente de la falta de regulación y protección puede ser menos visible que la excesiva rigidez del mercado laboral, pero no deja de ser igualmente real.

GRÁFICO 19. Un árbol de decisión puede ayudar a fijar las prioridades en las políticas



Fuente: Equipo del Informe sobre el desarrollo mundial 2013.

Prioridades: Hacer realidad los beneficios que tiene el empleo para el desarrollo

Además de velar por que los elementos fundamentales promuevan el crecimiento y por que las políticas laborales sean adecuadas, los responsables de la adopción de decisiones pueden contribuir a hacer realidad los beneficios que el empleo tiene para el desarrollo. Algunos tipos de empleo hacen más que otros para hacer aumentar el nivel de vida, la productividad y la cohesión social. Cuáles serán estos tipos de empleo depende del contexto de cada país, es decir, de su nivel de desarrollo, demografía, dotación de recursos naturales e instituciones. En algunas circunstancias, no habrá limitaciones para la aparición de formas de empleo que sean positivas para el desarrollo, y no se necesitará ninguna política concreta. En otras, los Gobiernos pueden prestar apoyo al sector privado para crear más empleos de este tipo. En ocasiones, esto puede conseguirse eliminando las restricciones que obstaculizan la creación de empleos con máximos beneficios para el desarrollo. Cuando esto no es posible, pueden adoptarse medidas más activas que permitan superar las limitaciones, siempre los beneficios que esto genera para la sociedad excedan los costos.

Un enfoque sencillo para determinar las prioridades de las políticas es el que sigue los cinco pasos siguientes (gráfico 19):

- *Primer paso: ¿Qué tipos de empleo son beneficiosos para el desarrollo?* Evaluar el rendimiento que tiene el empleo para el desarrollo en el contexto de un país concreto será el primer paso para determinar las prioridades. Las características de estos empleos variarán en función de las características del país, incluida su fase de desarrollo, su demografía, su dotación de recursos naturales y sus instituciones. Los desafíos que presenta el empleo no son los mismos en las economías agrarias, en los países ricos en recursos, en los países afectados por un conflicto o en los países que presentan una tasa elevada de desempleo juvenil. Y los tipos de empleo que tienen un máximo impacto para el desarrollo también difieren, lo cual hace que los programas de promoción del empleo sean diversos.
- *Segundo paso: ¿Hay suficientes empleos de este tipo?* Un país puede o no experimentar limitaciones para crear empleos beneficiosos para el desarrollo. Por ejemplo, la industria ligera puede ofrecer oportunidades de empleo para las mujeres, lo cual tendrá efectos significativos en la pobreza. En una época de bonanza económica, podría hacerse realidad el valor para el desarrollo de los nuevos puestos de trabajo en esa industria. Pero podría no ser así si, por ejemplo, una política de urbanización inadecuada impidiera el establecimiento de nuevas empresas. Si no existen inconvenientes de este tipo, será difícil

justificar las intervenciones de los Gobiernos que vayan más allá de establecer los elementos fundamentales y adoptar la política laboral pertinente.

Se pueden utilizar datos y análisis para descubrir si los incentivos no están bien alineados, lo que se pone de manifiesto en la diferencia que existe entre el valor de los empleos para la persona y para la sociedad. Varios ámbitos de investigación se ocupan de esas diferencias. Por ejemplo, pueden utilizarse instrumentos de finanzas públicas para medir la carga fiscal que se aplica al capital y a la mano de obra y evaluar las subvenciones múltiples entre personas o empresas. Los métodos de la economía del trabajo pueden poner de manifiesto diferencias entre los ingresos efectivos de grupos específicos de trabajadores y sus ingresos potenciales, o entre el rendimiento social y el rendimiento privado de la escolarización. Los análisis de la pobreza ayudan a determinar los tipos de empleo que más probablemente ofrecerán oportunidades a los pobres, o los lugares donde la creación de empleo tendrá mayor impacto para reducir la pobreza. Los estudios sobre productividad permiten cuantificar los efectos adicionales del empleo en las empresas de inversión de propiedad extranjera o en las ciudades. Los estudios ambientales arrojan luz sobre la huella de carbono y la contaminación producto de los diferentes tipos de empleo. Y las encuestas sobre valores pueden revelar qué tipos de empleos generan redes sociales y crean identidad social.

- *Tercer paso: ¿Es posible detectar las limitaciones?* La disparidad entre el valor privado y el valor social de determinados tipos de empleo indica que existen efectos adicionales del empleo que no se han explotado. Esa disparidad surge típicamente de imperfecciones del mercado y de fallos institucionales que llevan a las personas a trabajar en empleos que no son óptimos desde un punto de vista social, llevan a las empresas a crear puestos de trabajo que no son tan beneficiosos para el desarrollo como deberían, o no crean entre las personas tantas conexiones a través del empleo como sería deseable desde el punto de vista social. Sin embargo, no siempre es fácil determinar cuáles son esas limitaciones. Por ejemplo, un conjunto amplio de fuerzas culturales, sociales y económicas puede hacer que no haya suficientes oportunidades de empleo para las mujeres. Análogamente, los obstáculos para crear más empleo en las ciudades pueden radicar en el mercado de la tierra, en los mecanismos institucionales de coordinación del desarrollo urbano o en el grado de capacidad para generar ingresos destinados a financiar obras de infraestructura.
- *Cuarto paso: ¿Es posible eliminar las limitaciones?* Si existe la posibilidad de definir cuáles son los fallos institucionales y las imperfecciones del mercado que llevan a una mala alineación de los

incentivos, habría que considerar la posibilidad de efectuar reformas. Un buen principio de economía consiste en orientar las reformas a los fallos e imperfecciones que originan el problema. En los casos en que las reformas son viables desde el punto de vista técnico y político, los responsables de la formulación de políticas podrán abordar directamente las principales limitaciones que obstaculizan la creación de más empleos beneficiosos para el desarrollo por el sector privado.

- *Quinto paso: ¿Pueden contrarrestarse las limitaciones?* Puede suceder que las reformas no sean viables por motivos técnicos o políticos, o que no sea posible definir cuáles son las limitaciones para el empleo. En esos casos, otra opción sería adoptar políticas capaces de restablecer los incentivos para la creación de empleo. Por ejemplo, si existe un conjunto de normas y creencias difusas pero bien afianzadas que hacen difícil que las mujeres trabajen, las iniciativas podrían orientarse a mejorar sus posibilidades de obtener empleo mediante inversiones específicas en infraestructura social y física (recuadro 1). Análogamente, si existe una reglamentación con trasfondo político que retrasa la redistribución de la mano de obra hacia actividades más productivas, la infraestructura urbana y la logística pueden mejorar el atractivo de los empleos en las ciudades y de los empleos conectados con los mercados mundiales.

Sin embargo, en ciertas ocasiones no es posible eliminar ni contrarrestar las limitaciones. En esos casos, se necesitará una estrategia de empleos que incluya un análisis más profundo de las opciones y la búsqueda del apoyo de las principales partes interesadas.

Las políticas tendentes a eliminar o contrarrestar las limitaciones deben ser selectivas y estar apoyadas en sólidos principios de finanzas públicas. Es necesario evaluar los costos y beneficios de las opciones de políticas, pero los cálculos son diferentes cuando el principio rector es la búsqueda del impacto global sobre el desarrollo. Un programa de empleo para desmovilizar excombatientes en un país afectado por un conflicto podría evaluarse en función de si el aumento de ingresos de los participantes justifica los costos del programa; no obstante, para realizar una contabilidad cabal, se deberían incorporar también los efectos potencialmente positivos que tienen la reintegración y la consolidación de la paz. En la República Democrática del Congo, el costo de un programa de integración para excombatientes representó aproximadamente US\$800 por beneficiario¹⁰. Aplicando criterios tradicionales, un programa de este tipo probablemente se consideraría ineficiente en función del costo. Que todavía valga o no la pena aplicarlo dependerá del valor que los encargados de la formulación de políticas asignen a los beneficios que acarrea para la cohesión social.

RECUADRO 1. ¿Cómo se incrementa la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo?

Algunos países en desarrollo han registrado importantes aumentos en la participación de la mujer en la fuerza de trabajo en un período relativamente breve. El cambio ha sido más acelerado en América Latina que en cualquier otra región. Desde la década de 1980, más de 70 millones de mujeres se han incorporado a la fuerza laboral, lo que elevó su participación del 36% al 43%. En Colombia, la tasa pasó del 47% en 1984 al 65% en 2006. En cambio, en Oriente Medio y el Norte de África, la participación femenina en la fuerza de trabajo creció solo 0,17 puntos porcentuales al año durante las últimas tres décadas.

Las investigaciones recientes atribuyen esta rápida transformación al incremento en la participación en la fuerza de trabajo de mujeres casadas o en pareja y con hijos, y no tanto al crecimiento demográfico, la educación o los ciclos de la actividad económica. Los cambios en las actitudes sociales contribuyeron a esta transformación, pero este es un ámbito complejo con escaso margen (y justificación) para aplicar medidas normativas directas. Por ejemplo, las tasas de participación femenina son muy bajas en la Franja Occidental y Gaza, en particular entre las mujeres casadas. Sin embargo, esto no puede atribuirse mecánicamente a la religión, pues otras naciones como Indonesia muestran índices de participación elevados. Hay otras normas y regulaciones sociales que impiden a las mujeres sumarse a la fuerza de trabajo, a pesar de que tengan la voluntad y la capacidad para hacerlo.

Si bien el margen para influir en las actitudes sociales es limitado, hay indicios que sugieren que las políticas y los programas públicos de otras áreas pueden desempeñar un papel importante en este sentido. Indican asimismo que, con una combinación de medidas e inversiones específicas en infraestructura social y física, se puede incrementar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo y los ingresos que perciben. Estas inversiones pueden clasificarse en tres grupos. Pueden

estar dirigidas a subsanar las deficiencias en la prestación de servicios (por ejemplo, falta de electricidad o de guarderías para niños) que obligan a las mujeres a destinar gran parte de su tiempo a actividades dentro de sus propios hogares. Pueden facilitar a las mujeres la acumulación de activos productivos, como la educación, el capital y la tierra, con lo cual se les allana el camino para incorporarse a actividades de mercado altamente productivas. Por último, pueden destinarse a eliminar las normas y reglamentaciones que promueven prácticas sesgadas o incluso discriminatorias y que privan a las mujeres de igualdad de oportunidades en el empleo.

Ha habido experiencias exitosas con medidas e inversiones específicas de cada uno de los grupos mencionados. La creación de guarderías o el subsidio estatal del cuidado de los niños pueden reducir el gasto en el que incurre la mujer dentro de su hogar cuando se incorpora en el mercado de trabajo. Entre los ejemplos de estas iniciativas figuran la creación o la subvención gubernamental de guarderías, como en los programas Estancias Infantiles de México, Hogares Comunitarios de Colombia y programas similares de Argentina y Brasil. La mejora en los servicios de infraestructura (especialmente agua y electricidad) puede contribuir a liberar a las mujeres de ciertas tareas domésticas y de cuidados dentro del hogar. La electrificación de las zonas rurales de Sudáfrica, por ejemplo, ha incrementado la participación de las mujeres en la fuerza laboral en cerca del 9%. La eliminación de los sesgos en las instituciones que prestan servicios, como los mecanismos gubernamentales de registro y distribución de tierras, permite a las mujeres ser propietarias de activos y heredarlos. Por último, la aplicación de políticas laborales activas, la promoción de redes y la eliminación de normas discriminatorias son medidas importantes para que el empleo resulte más favorable para las mujeres.

Fuentes: Equipo del Informe sobre el desarrollo mundial 2013, sobre la base de Amador y cols., 2011; Chioda, 2012, y Banco Mundial, 2011d.

Estos beneficios deberán explicitarse para que la decisión normativa sea transparente.

Diversos programas relativos al empleo conllevan diversas prioridades de políticas

Algunos países han registrado éxitos a la hora de instaurar políticas tendentes a aprovechar los beneficios que genera el empleo en términos de desarrollo, en formas que pueden ofrecer un modelo para otros países.

En el decenio de 1990, *Viet Nam, un país agrícola*, se dedicó a incrementar la productividad de la agricultura, de modo que se liberó mano de obra para trabajar en empleos fuera de las explotaciones en las zonas rurales y con el tiempo se fomentó la migración a las ciudades. En 1993, más del 70% del empleo estaba en el sector agrícola, el 53% de la población vivía en la pobreza y el hambre era todavía una preocupación importante¹¹¹. Al cabo de dos décadas, Viet Nam es el segundo exportador mundial de arroz y café, el principal exportador de pimienta negra y nueces de anacardo, y un importante exportador de té, caucho y mariscos. La pobreza se ha reducido espectacularmente. Junto con una atención

especial a la extensión agrícola, la reforma agraria y la desregulación generaron un rápido crecimiento de la productividad agrícola en parcelas muy pequeñas. Estas políticas eran parte de un conjunto más amplio de reformas, denominado *Doi Moi*, que hizo que Viet Nam pasara de la planificación centralizada a una economía de mercado con orientación socialista¹¹². Estas políticas también tenían por objeto crear oportunidades de empleo fuera de la agricultura. El país se abrió a los inversores extranjeros, primero en los sectores de la explotación de recursos naturales y la industria ligera, y después de manera más general en el contexto del ingreso del país en la Organización Mundial del Comercio en 2007. La IED registrada se multiplicó por cuatro en tan solo dos años, entre 1992 y 1994; en los últimos cinco años, las entradas de IED han superado el 8% del PIB¹¹³.

Rwanda, un país afectado por conflictos, se recuperó después de la situación de enfrentamiento étnico y destrucción de mediados del decenio de 1990. En 2000, la economía de Rwanda había regresado a sus niveles anteriores a la crisis como consecuencia de la cesación del conflicto y la aplicación de un sólido paquete de reformas¹¹⁴. El crecimiento ha continuado y se estima que en 2011 alcanzó una tasa del 8,8%, mientras que la tasa de pobreza disminuyó en

12 puntos porcentuales entre 2005 y 2010. Una vez finalizado el conflicto, el Gobierno prestó apoyo a la reintegración y desmovilización de más de 54 000 excombatientes. En 2012, el 73% de los excombatientes expresaban satisfacción por su reintegración social y el 85% de miembros de la comunidad consideraban que existía confianza entre ambos grupos¹¹⁵. Aunque los excombatientes representaban tan solo una pequeña proporción de los 10 millones de habitantes de Rwanda, su integración tuvo beneficios para la cohesión social. Partiendo de ello, Rwanda ha seguido reactivando el sector privado mediante reformas de las instituciones y la reglamentación de la actividad económica¹¹⁶. La industria del café ha creado miles de nuevos puestos de trabajo¹¹⁷.

Chile, que es un país rico en recursos, ha gestionado sus reservas de cobre de una manera compatible con la creación de empleo en sectores no relacionados con los recursos naturales. Chile, que posee más de una cuarta parte de las reservas de cobre del mundo, diversificó sus exportaciones y su economía al mismo tiempo que gestionaba con eficacia los riesgos relacionados con los recursos, como la revalorización de la moneda y la inflación. El desempleo se redujo a valores inferiores al 10% a partir de cifras que rondaban el 20% a comienzos de los años ochenta¹¹⁸. Un fondo de estabilización de recursos (creado en 1987), junto con una reglamentación fiscal transparente (desde 1999), permitieron al país ahorrar para cuando llegaran tiempos difíciles y evitar la pérdida de competitividad. Las reformas de la estructura institucional en todos los ámbitos de la gestión del sector público promovieron la rendición de cuentas y la transparencia. Una política activa de crecimiento orientada a la exportación, que incluía la atracción de inversiones extranjeras, permitió que se incrementara la productividad como efecto adicional de la creación de empleos vinculados con los mercados internacionales. Los fondos de innovación competitiva para los sectores de exportación distintos de los minerales, especialmente las agroindustrias, han ampliado la base de exportaciones¹¹⁹. En el presupuesto público se aumentó el gasto en educación, que casi se duplicó entre 1990 y 2009, lo cual llevó consigo una expansión sin precedentes de la educación secundaria y terciaria¹²⁰.

Eslovenia ha hecho frente con éxito a su tasa de *desempleo juvenil*, que era muy alta, y ha reducido la proporción entre el desempleo de jóvenes y adultos de tres en el decenio de 1990 hasta alrededor de dos hoy en día¹²¹. Los buenos resultados alcanzados en la reducción del empleo juvenil no pueden atribuirse al gasto en programas eficaces centrados en el mercado de trabajo (que se acerca a la media de los países en transición), a la liberalización del mercado laboral (las normas siguen siendo más restrictivas que la media de los países desarrollados) o a salarios mínimos más bajos (todavía son bastante altos)¹²². Sin embargo, las posibles distorsiones creadas por esas políticas parecen haberse contrarrestado hasta

cierto punto gracias a un modelo de adopción de decisiones basadas en el consenso, mediante el cual los sindicatos y las organizaciones de empleadores, que tienen una amplia cobertura, fijan sueldos que responden satisfactoriamente a las tendencias macroeconómicas y a la productividad sectorial¹²³. El crecimiento sostenido antes de la crisis mundial es responsable, en definitiva, de buena parte de la reducción del desempleo juvenil en Eslovenia. La economía, que sacó provecho de la integración europea, consiguió reestructurar su sector de exportación. También fue positivo contar con muy buena infraestructura y una fuerza de trabajo bastante bien cualificada.

Pueden encontrarse ejemplos de políticas exitosas en toda la tipología de los desafíos en materia de empleo (gráfico 20). *Corea, un país en proceso de urbanización*, diseñó cuidadosamente y aplicó de manera gradual diversas políticas para acompañar la transición en la que pasó del empleo agrícola a las manufacturas ligeras y luego a las industrias con mayor valor añadido¹²⁴. En primer lugar, se aplicaron programas de desarrollo de la tierra, a los que siguió la creación de un sistema de regulación del uso de la tierra y luego un exhaustivo proceso de planificación urbana. Las políticas de vivienda y transporte permitieron controlar las deseconomías de la urbanización. *Tonga, una pequeña nación insular*, aplica activamente el programa de Empleador Estacional Reconocido, puesto en marcha por Nueva Zelanda en 2007, para ofrecer oportunidades de empleo a través de la migración, lo que genera un mayor volumen de remesas y permite acrecentar los conocimientos sobre técnicas agrícolas, computación e idioma inglés¹²⁵. Brasil es uno de los países en rápido proceso de formalización. Durante los últimos 10 años, la creación de empleo en el sector formal ha sido tres veces mayor que la del sector informal. Tan solo en los cinco años anteriores a la crisis, la proporción del sector formal en el empleo total se incrementó cerca de cinco puntos porcentuales¹²⁶. Contribuyeron a estos logros la implementación de programas de protección social no contributivos, como el Bolsa Familia, la simplificación de las normas impositivas para las pequeñas empresas, el aumento de los incentivos ofrecidos a las compañías para que regularizaran la situación de sus trabajadores y una aplicación más rigurosa de las normas impositivas y laborales. *Polonia, una sociedad cuya población envejece*, ha registrado un aumento en la tasa de empleo, que pasó del 60% en 2006 al 65% en 2009. Esto se debió a los cambios introducidos en la aplicación de las normas que establecen quiénes pueden recibir pensiones por discapacidad y a las modificaciones en el sistema de pensiones, que redujeron el nivel de beneficios en consonancia con el aumento de la expectativa de vida. En 2012, en una nueva tanda de reformas del sistema de pensiones, se elevó la edad de jubilación a los 67 años para hombres y mujeres, mientras que el límite vigente hasta entonces era de 65 años para los hombres y 60 para las mujeres¹²⁷.

GRÁFICO 20. ¿Qué países abordaron con éxito los desafíos en materia de empleo y cómo lo hicieron?



Fuente: Equipo del Informe sobre el desarrollo mundial 2013.

Interconexión de los programas relativos al empleo: Alianzas internacionales

Las políticas de empleo en un país pueden tener efectos adicionales, tanto positivos como negativos, para otros países. Una cuestión importante es determinar si los mecanismos de coordinación internacional podrían influir en las decisiones de los Gobiernos destinadas a fomentar los efectos adicionales positivos y mitigar los negativos. Hay varios ámbitos en los que se podría procurar más y mejor coordinación entre países.

Derechos y normas. Existen diversos mecanismos transfronterizos que permiten fijar normas y proporcionan medios para mejorar el cumplimiento de los derechos. Los convenios de la OIT pueden influir en la legislación interna y constituir un mecanismo para la expresión de opiniones y la coordinación a nivel internacional, tal como ha demostrado el proceso de adopción de las convenciones sobre las personas que trabajan en el hogar y en tareas domésticas. La ratificación de las normas laborales fundamentales en la

Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, de 1998, indica que los países responden a la presión de la comunidad internacional¹²⁸. No obstante, esa presión tiene una importancia relativa. La persistencia del trabajo forzoso, del trabajo de niños en condiciones peligrosas, de la discriminación y de la falta de medios de negociación, representación y voz sugiere que no basta solamente con dicha ratificación.

Los acuerdos comerciales pueden también ser instrumentos para la coordinación internacional en materia de derechos. Pueden incluir incentivos para que se preste atención a las opiniones de los interesados y a las condiciones de trabajo vinculando el acceso al comercio con la adopción y el cumplimiento de leyes y normas laborales. Pero no queda del todo claro si la vinculación de los derechos con la actividad comercial produce mejores resultados para los trabajadores de una y otra parte en un acuerdo comercial. Las cláusulas laborales pueden utilizarse como un instrumento proteccionista, lo cual menoscaba las oportunidades de comercio y empleo en los países en desarrollo. Además, si no existen ni

la capacidad ni las instituciones para vigilar y hacer cumplir las normas, es posible que los meros acuerdos comerciales sean instrumentos poco eficaces. Por ejemplo, el exitoso acuerdo bilateral de comercio que suscribió Camboya con los Estados Unidos vino acompañado de dos proyectos, uno de fomento de la capacidad para supervisar las condiciones de trabajo en las fábricas de confección y otro de apoyo a un consejo de arbitraje encargado de resolver las controversias laborales colectivas¹²⁹.

Más allá de las iniciativas que adopten los Gobiernos mediante convenciones y acuerdos comerciales, se asigna una importancia cada vez mayor a la rendición de cuentas del sector privado y, de forma más general, a la cuestión de la responsabilidad social de las empresas, en virtud de la cual estas integran voluntariamente en sus operaciones consideraciones sociales y ambientales¹³⁰. La adopción de códigos de conducta es más probable en el caso de empresas con sede en la Unión Europea y América del Norte, que convierten el cumplimiento de las normas laborales en una condición para hacer negocios con sus proveedores. No obstante, hay pocos elementos empíricos que indiquen en qué medida los códigos de conducta se traducen en un mejor cumplimiento de las normas. A causa de la complejidad de las cadenas de suministro mundiales, los trabajadores estacionales y temporarios quedan fuera del alcance de los marcos de responsabilidad social de las empresas. Tampoco están amparados los trabajadores cuyos empleos no pertenecen a las cadenas de suministro mundiales¹³¹. Para ser eficaces, en las iniciativas de responsabilidad social se debe procurar fortalecer la capacidad de las empresas locales para cumplir con las normas laborales, y la capacidad de los inspectores laborales para hacer su trabajo.

Comercio e inversión. El comercio internacional de bienes se ha ido liberalizando gradualmente con el tiempo y la idea de que una mayor libertad de comercio es mutuamente beneficiosa para las partes en una transacción ya está ampliamente aceptada. Sin embargo, muchos países en desarrollo todavía no han alcanzado un nivel de competitividad que les permita aprovechar las ventajas de la integración mundial. Por ello, la asistencia directa es esencial para reducir los costos logísticos y mejorar la competitividad de las empresas y las explotaciones agrícolas. La ayuda destinada al comercio ha aumentado considerablemente y constituye ya alrededor de una tercera parte de la ayuda total a los países en desarrollo. Con todo, aún resta margen para hacer que esa asistencia sea más eficaz, concentrándola en las actividades de exportación más adecuadas para afrontar los desafíos concretos en materia de empleo que enfrentan los países receptores. Incrementar la participación del sector privado también mejoraría la eficacia de la asistencia¹³².

En contraste con el comercio de bienes, los progresos realizados en la liberalización de los servicios han sido lentos, tanto a nivel multilateral como regional. Las propuestas presentadas ante la Ronda de Doha y sometidas actualmente a negociación prometen mayor seguridad en el acceso

a los mercados, pero no una mayor liberalización respecto de las políticas vigentes¹³³. Los servicios se caracterizan por imperfecciones del mercado que son bien conocidas —desde externalidades de la red en materia de infraestructuras hasta asimetrías en la información y el riesgo moral en el financiamiento—, por lo que están sujetos a una reglamentación más extensa. Liberalizar el comercio de servicios requiere una reglamentación interna adecuada. Establecer mercados para la energía eléctrica, o atenuar los efectos sociales que tienen los grandes distribuidores para el comercio minorista, son aspectos problemáticos¹³⁴. No es sorprendente, pues, que la liberalización de los servicios esté mucho menos avanzada en los países en desarrollo que en los países industrializados¹³⁵.

Los aumentos de productividad que aportaría la liberalización de los servicios serían considerables. Muchos servicios son insumos para el proceso de producción. La electricidad, las finanzas, las telecomunicaciones y el comercio tienen un impacto directo en los costos de las empresas, lo que influye en la competitividad de los sectores que operan en las etapas sucesivas de la cadena. Al impulsar la creación de empleo e incrementar los ingresos del trabajo, estos aumentos de la productividad también deberían dar lugar a una mejora del nivel de vida. Los efectos sociales pueden ser más desiguales. Son claramente positivos cuando los teléfonos móviles conectan a las personas (en especial a los pobres) con los mercados de productos, con oportunidades de empleo o con servicios gubernamentales. Pueden ser negativos cuando la desaparición del comercio minorista provoca la decadencia de los centros urbanos y afecta los medios de subsistencia de los comerciantes de mayor edad, para quienes tal vez no sea fácil encontrar otro empleo. Se necesita establecer una secuencia adecuada para la liberalización de los servicios y la reforma de la reglamentación interna a fin de gestionar estos efectos negativos y, de este modo, atender las preocupaciones de los países en desarrollo¹³⁶. La colaboración internacional puede llenar las lagunas de conocimientos y facilitar la aplicación¹³⁷.

Los acuerdos internacionales también pueden promover los bienes públicos a nivel mundial. Un ejemplo concreto es el de la igualdad de género. El comercio no tiene efectos neutros desde el punto de vista del género, lo que implica que su liberalización modifica el acceso de las mujeres al empleo. Tradicionalmente era más probable que los hombres hicieran “trabajos duros”, que requieren mayor fortaleza física, mientras que los trabajos, que requieren destreza, atención o comunicación —desde la costura hasta el procesamiento de datos— brindan más oportunidades para las mujeres. Los centros de atención telefónica ubicados en Delhi y Mumbai emplean a más de 1 millón de personas, en su mayoría mujeres. De este modo, el acceso preferente otorgado a las importaciones de sectores que ofrecen más puestos de “trabajo intelectual” puede crear oportunidades de empleo para las mujeres en países que están lejos de alcanzar la

igualdad entre los géneros¹³⁸. Sin embargo, a medida que los países ascienden por la escalera de las cadenas de valor mundiales, es posible que se modifiquen las oportunidades para las mujeres. Tal fue el caso de Malasia, donde a mediados de la década de 1980 cayó la proporción de mujeres entre los trabajadores industriales¹³⁹.

La migración. En contraste con la circulación de bienes y servicios a través de las fronteras, existen pocos acuerdos internacionales referentes a la migración en general y a la migración de trabajadores en particular, y los que sí existen tienen un alcance limitado. Los convenios 97 y 143 de la OIT, vigentes desde 1952 y 1978, se refieren a la prevención de la discriminación o a las condiciones abusivas contra los migrantes y establecen penas y sanciones para quienes promuevan la migración clandestina o ilegal, pero solo han sido ratificados por 49 y 23 países, respectivamente. La liberalización de la prestación de servicios por personas físicas, de conformidad con el modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, no figura en el programa de muchos países, ni industrializados ni en desarrollo. Y la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, que entró en vigor en 2003, solamente ha sido ratificada por 22 países, en su mayoría países emisores de migrantes.

Mientras que la migración se produce a través de las fronteras de dos o más países, el marco legislativo viene definido principalmente por leyes de cada país en particular. Este es un ámbito en que estaría justificada una perspectiva global, pero las opiniones sobre lo que debe hacerse difieren mucho. Una opinión hace hincapié en las grandes diferencias de ingresos entre los países, lo que sugiere que la productividad global y la reducción de la pobreza se acelerarían enormemente con la libre circulación de mano de obra¹⁴⁰. Otra perspectiva se centra, por el contrario, en la seguridad nacional y la protección de las comunidades y sus culturas, lo cual lleva consigo la necesidad de levantar barreras para contener la migración. Una tercera perspectiva pone de relieve el imperativo moral de proteger los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su condición jurídica, y de dar asilo a quienes sufran cualquier forma de persecución¹⁴¹. Sin embargo, ninguna de esas opiniones es suficiente, puesto que ninguna de ellas permite abordar por sí sola las complejas interacciones que conlleva la cuestión de la migración para el diseño de las políticas.

En muchos casos, tanto los países emisores como los receptores pueden beneficiarse de la migración si adoptan un enfoque de colaboración. La mayoría de los abusos perpetrados por los traficantes, las empresas o los trabajadores se relacionan con las corrientes migratorias ilegales, de modo que la regularización de esas corrientes es un instrumento fundamental para proteger los derechos de los trabajadores migrantes. Esta regularización no puede aplicarse sin la cooperación de las instituciones de los países emisores y los países receptores. Por este

motivo, también se necesitan acuerdos bilaterales que incluyan disposiciones relativas a cuotas por ocupación, sector económico, región y duración de la estancia¹⁴². En esos acuerdos puede y debe hacerse una distinción entre la circulación temporal de trabajadores y las medidas que lleven a la migración permanente, con condiciones y protocolos para pasar de una a otra. Pueden incluir consideraciones relativas a la fiscalidad, la seguridad social e incluso a la financiación de la educación superior, una cuestión que preocupa especialmente en el caso de la migración de “cerebros”. También pueden incluir incentivos que hagan que tanto los interesados de los países emisores como los de los países receptores consideren beneficioso hacer cumplir las disposiciones de estos acuerdos¹⁴³.

El empleo ocupa el centro de la atención, pero ¿dónde están las cifras?

Queda por delante una considerable labor de investigación y reunión de datos. Se necesitan análisis adicionales acerca de la relación entre el empleo y la caída en la pobreza o la salida de ella; la dinámica de las microempresas y las pequeñas empresas en el sector informal, y las vinculaciones entre el empleo y las normas y conductas humanas. Las investigaciones sobre la magnitud de los efectos adicionales del empleo permitirían determinar cuáles son los tipos de empleo beneficiosos para el desarrollo que mejor se adaptan a los contextos nacionales. Otro ámbito importante para la investigación es el relativo al impacto que tiene el empleo en la adquisición de aptitudes cognitivas y no cognitivas, y a la forma en que este impacto varía en función de las características del puesto de trabajo y de la persona que lo ocupa. Análogamente, una base empírica más amplia acerca de los efectos adicionales del empleo para la productividad, mediante una comparación de ciudades con diferentes características, tendría un gran valor para las políticas de desarrollo. Hoy en día, las estimaciones sobre los efectos para el medio ambiente de los diferentes tipos de empleo son, como mucho, escasas. En el tema de la política laboral, se requiere un mayor trabajo empírico acerca de los límites de la meseta en función de las características del país. También se necesitan más investigaciones sobre la forma en que el comercio internacional, la inversión transfronteriza y la migración afectan la composición del empleo en los diferentes países. Un conocimiento más sólido de la secuencia que deben seguir las políticas nacionales y los compromisos internacionales relacionados con los servicios podría contribuir a superar la renuencia de los países en desarrollo a seguir avanzando por el camino de la liberalización y a cosechar los beneficios de la integración mundial.

Para establecer prioridades en las políticas de empleo, es necesario contar con datos fidedignos. Habida cuenta de que una gran proporción de los trabajadores de los países en desarrollo no son

empleados asalariados y de que todavía son menos quienes trabajan en el sector formal, medir el empleo resulta una tarea compleja. Para determinar qué tipos de empleo generan mayores beneficios para la reducción de la pobreza, es preciso relacionar la información sobre los ingresos y el consumo de una familia con información sobre el empleo de sus miembros. Para llegar a determinar qué unidades económicas permiten crear más empleo o si la redistribución de la mano de obra conduce a un crecimiento considerable en comparación con la mera circulación de trabajadores de un empleo a otro, es necesario contar con información sobre los insumos y los productos de unidades de producción muy diversas. Para evaluar de qué manera la composición del empleo afecta la confianza y la disposición a participar en la sociedad, se necesita disponer de información sobre los valores y conductas de las personas.

La escasez de análisis empíricos sobre el impacto que tiene la crisis mundial en el desempleo en los países en desarrollo, y la dificultad que existe para comparar estimaciones del empleo en el sector informal de distintos países, sugieren que la calidad y la disponibilidad de los datos siguen constituyendo una limitación a la hora de formular políticas. Se dedican muchos esfuerzos a medir las tasas de desempleo y medirlas a menudo¹⁴⁴. Sin embargo, el desempleo registrado no es un indicador muy significativo en los países donde una gran proporción de la fuerza de trabajo no es asalariada. En el objetivo de desarrollo del milenio relativo a la erradicación de la pobreza, se enumeran cuatro indicadores para evaluar los progresos hacia la meta referida al empleo, definida como “lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes”. Pero esos indicadores solo permiten capturar parcialmente los progresos en cuanto a cantidad y calidad del empleo en el mundo en desarrollo¹⁴⁵.

Los desafíos que se plantean hoy para la labor relativa a las estadísticas del trabajo pueden agruparse en tres grupos fundamentales: lagunas en los datos; problemas relativos a la calidad de los datos, y cuestiones de planificación, coordinación y comunicación. Las lagunas en los datos afectan a los países donde no existen estadísticas sobre el trabajo o donde estas se recopilan solo esporádicamente. Cuando hay estadísticas de este tipo, la calidad de los datos es una preocupación a lo largo de toda la cadena de producción estadística, desde el uso de las definiciones apropiadas hasta el diseño de los cuestionarios, desde el marco de la muestra hasta los procesos de entrevista, y desde la introducción de los datos y su codificación hasta los procedimientos de verificación y estimación. Las cuestiones de planificación, coordinación y comunicación se plantean cuando hay diferentes instituciones encargadas de reunir y difundir los datos¹⁴⁶.

Hace un cuarto de siglo, la renovada atención que se prestó a la reducción de la pobreza como objetivo fundamental de las políticas de desarrollo hizo que se pusiera en marcha una iniciativa a

largo plazo en materia de datos. En todo el mundo se reúne información sobre el nivel de vida de los hogares mediante encuestas estandarizadas. Los métodos de muestreo y las definiciones de las variables utilizadas se documentaron debidamente. Y los datos y la documentación se facilitaron a los investigadores y a los profesionales siempre que fue posible. En lo que respecta al empleo, se deberían estandarizar los módulos referidos al trabajo incluidos en las encuestas de hogares que se utilizan como base de los análisis de pobreza, y se deberían incorporar las empresas del sector informal y las microempresas en las encuestas sobre establecimientos. Con enfoque de este tipo, se pondría la cuestión del empleo en el centro de la atención.

* * *

Los países tienen dos opciones para responder a los desafíos al empleo que resultan de las fuerzas de la demografía, los cambios estructurales, el progreso tecnológico y las crisis macroeconómicas periódicas. Pueden limitarse a buscar el crecimiento, asegurar el buen funcionamiento del mercado de trabajo y esperar a que los empleos vayan surgiendo. O bien pueden reconocer que el crecimiento no produce en forma automática los puestos de trabajo que son más útiles para el desarrollo. Posiblemente ocuparán un lugar destacado en esta lista de empleos con beneficios adicionales para el desarrollo los empleos para las mujeres, los empleos en las ciudades y las cadenas de valor mundiales y los empleos que otorgan a los grupos más vulnerables de la sociedad la posibilidad de expresar sus opiniones y contar con protección. Las características concretas del desafío que plantea el empleo dependen de la geografía, la dotación de recursos, las instituciones y el nivel de desarrollo de cada país. Lo que es común para todos ellos es la necesidad de remediar los fallos institucionales y las imperfecciones del mercado que impiden que el sector privado cree un mayor número de esos tipos de empleo positivos para el desarrollo. Los países pueden reconsiderar las cuestiones problemáticas que se planteaban al inicio de este documento. Sobre cada una de ellas existen respuestas convencionales que los expertos no consideran totalmente satisfactorias. Abordar el desarrollo a través del prisma del empleo no lleva a rechazar de plano esas respuestas convencionales, pero sí a determinar en qué casos son válidas y en qué casos no lo son.

En resumen, los países pueden optar por pequeñas mejoras del nivel de vida, un lento crecimiento de la productividad y sociedades poco integradas. O bien, afrontando los desafíos que les plantea el empleo, pueden beneficiarse con un modelo en que se refuercen mutuamente un mayor nivel de vida, una creciente productividad y una cohesión social más resistente que resulta cuando se mejoran las oportunidades de empleo y se fomenta el acceso justo al empleo.

¿Estrategias de crecimiento o estrategias de empleo? La respuesta convencional indica que hay que centrarse en el crecimiento como condición previa para el aumento constante del nivel de vida y el fortalecimiento de la cohesión social. Sin embargo, no es poco común que se registren retrasos y lagunas entre las tres transformaciones (nivel de vida, productividad y cohesión social). El impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza varía considerablemente de un país a otro. Y en algunos casos, el crecimiento no va acompañado del aumento de la cohesión social: aunque la pobreza pueda disminuir y el nivel de vida pueda mejorar para algunos, pueden quedar sin cumplir las expectativas de otros. La intensidad de empleo de los distintos sectores y la igualdad en el acceso a las oportunidades de trabajo también influyen en el impacto del crecimiento. Por lo tanto, es el empleo el que produce las tres transformaciones.

Cabe afirmar que la búsqueda de un equilibrio entre la mejora del nivel de vida, la aceleración del aumento de la productividad y el fomento de la cohesión social constituye un problema de medición, más que de opciones reales. Si los indicadores de crecimiento captaran los beneficios sociales intangibles del empleo, desde menos pobreza hasta mayor cohesión social, una estrategia de crecimiento sería equivalente a una estrategia de empleo. Pero una estrategia de crecimiento tal vez no preste suficiente atención al empleo femenino, al empleo en las ciudades secundarias o a la desocupación entre los jóvenes. Cuando el empleo no produce efectos adicionales potencialmente importantes, una estrategia de empleo puede aportar nuevas ideas.

¿Es posible fomentar el espíritu empresarial? La respuesta convencional indica que la mayoría de las microempresas y pequeñas empresas de los países en desarrollo son solo formas de supervivencia, con escasas posibilidades de crecimiento. Sin embargo, los trabajadores por cuenta propia representan una gran proporción del empleo en los países en desarrollo. Aunque solo una fracción de ellos lograra establecer un negocio viable, el impacto agregado en el nivel de vida y la productividad sería considerable. Asimismo, en los países en desarrollo muchas empresas grandes se constituyeron de ese tamaño, con frecuencia debido al apoyo oficial o el acceso privilegiado a financiamiento e información. Acabar con los privilegios es una razón más por la que el éxito de la microempresa y la pequeña empresa es tan importante.

Las prácticas de gestión son importantes para explicar la productividad de las empresas, incluso de las pequeñas y medianas empresas. La capacidad para adquirir conocimientos y aplicarlos a los negocios es una de las características más importantes de los empresarios exitosos. Con todo, los mercados no fomentan el espíritu empresarial, porque los efectos adicionales de los conocimientos entrañan que otros aprovecharán parte del rendimiento de la adquisición o el perfeccionamiento de nuevas ideas y conocimientos de gestión. Y el potencial para absorber las prácticas de gestión difiere mucho según los beneficiarios de que se trate. Las características observables de los dueños de pequeñas empresas pueden revelar el potencial empresarial, y se ha demostrado la influencia que tienen los programas para perfeccionar su capacidad de gestión. Por lo tanto, los programas dirigidos a los dueños de pequeñas empresas con potencial empresarial pueden ejercer considerable influencia en el nivel de vida y la productividad.

¿Pueden las políticas contribuir a la cohesión social? La respuesta convencional indica que la falta de empleo menoscaba la cohesión social, pero fuera de garantizar el pleno empleo es poco lo que los Gobiernos pueden o deben hacer. Empero, el desempleo manifiesto no es el principal desafío en muchos países: también revisten importancia las características del empleo. Si bien no todos los empleos pueden promover la cohesión social, los que configuran la identidad social, crean redes —especialmente de los grupos excluidos— y aumentan la equidad pueden ayudar a diluir las tensiones y propiciar procesos pacíficos de toma de decisiones colectivas.

Las medidas que respaldan la inclusión, amplían el acceso a la posibilidad de expresar la propia opinión y a los derechos y aumentan la transparencia y la rendición de cuentas en el mercado de trabajo pueden mejorar la percepción de las personas acerca del lugar que ocupan en la sociedad. Esta percepción puede ser especialmente crucial cuando hay alto riesgo de malestar social por la desocupación de los jóvenes y los conflictos. Los programas de empleo pueden socavar la cohesión social cuando tienen deficiencias en su dirección o su focalización es sectorial, pero pueden tener efectos positivos cuando están bien diseñadas. Se pueden incorporar el asesoramiento y la capacitación en materia de solución de conflictos en las políticas de empleo de los jóvenes en situación de riesgo. Los programas de obras públicas pueden facilitar la participación de la comunidad y las relaciones entre los ciudadanos y las autoridades locales. En consecuencia, las políticas pueden centrarse no solo en el número de puestos de trabajo, sino también en la ampliación de las oportunidades laborales de los grupos excluidos.

¿Conocimientos o puestos de trabajo, qué está primero? La respuesta convencional indica que la inversión en los conocimientos redundará en la creación de empleo y el aumento de la productividad y la renta del trabajo. Las elevadas tasas de desempleo y la disparidad entre las competencias disponibles y las necesidades en el mercado de trabajo suelen atribuirse a deficiencias en los sistemas de educación y capacitación. Pero en realidad pueden deberse a distorsiones del mercado que envían las señales equivocadas al sistema de educación o redundan en la falta de dinamismo de las empresas privadas. En dichas situaciones, las inversiones de gran escala en los sistemas de capacitación y entrenamiento, como las observadas en muchas partes del mundo, pueden producir resultados decepcionantes si no se concretan los efectos directos deseados de los empleos.

Para el empleo productivo es necesario contar con un conjunto de aptitudes básicas, tanto cognitivas como sociales, que no pueden adquirirse en el trabajo. Sin esos conocimientos genéricos, son pocas las posibilidades de aumentar las oportunidades de empleo y los ingresos. Los conocimientos también son cruciales para que los países avancen en la escala de valor agregado, ya que pueden generar innovaciones, reportar los beneficios del aprendizaje mutuo y por lo tanto redundar por sí mismos en la creación de empleo. Pero a la vez el trabajo puede dar lugar a mucho aprendizaje: las oportunidades de empleo pueden configurar aptitudes sociales y generar demanda de educación y capacitación. El aprendizaje en el empleo redundará en un aumento considerable de los ingresos en muchos entornos, y el rendimiento de un año de experiencia laboral equivale a alrededor de

la tercera parte o la mitad del rendimiento de un año adicional de escolaridad.

¿Un clima para la inversión focalizado? La respuesta convencional indica que la igualdad de condiciones de inversión es preferible porque los Gobiernos no tienen información suficiente como para lograr llegar a los beneficiarios pretendidos y la focalización puede ser acaparada por grupos de presión. Pero teniendo en cuenta que el margen fiscal y la capacidad administrativa de los países en desarrollo suelen ser reducidos, crear un entorno económico propicio en general puede ser difícil, y lo importante es cómo fijar las prioridades de políticas. La respuesta convencional considera a la focalización con el escepticismo derivado de los fracasos observados con la política industrial. Sin embargo, es posible que la atención no siempre se centre en los sectores industriales. El respaldo a la creación de empleo en sectores con tasas altas de empleo femenino, o al aumento de la productividad en las pequeñas explotaciones agrícolas, o el incremento de puestos de trabajo relacionados con las cadenas de valor mundiales pueden reportar grandes beneficios en términos de desarrollo según la situación de cada país.

Cuando es claro cuáles son empleos beneficiosos para el desarrollo y se cuenta con información suficiente para entender qué se puede hacer para respaldar la creación de esos empleos, puede justificarse focalizar en el clima para la inversión. Pero ello sucede siempre que las intervenciones dirigidas puedan diseñarse para resistir su acaparamiento por los grupos de presión. El riesgo de captura es más fácil de contener cuando el número de beneficiarios es muy grande, como es el caso de los agricultores, las empresas urbanas y las microempresarias. Dicho riesgo es mucho más alto en el caso de la política industrial.

¿Competencia por los empleos? La respuesta convencional indica que el número de empleos no es finito, de modo que las políticas de empleo de un país no pueden ser perjudiciales para otros países. De hecho, de mediano a largo plazo, el empleo total está determinado aproximadamente por el tamaño de la fuerza laboral. Sin embargo, las políticas pueden alterar el comercio internacional y los flujos de inversiones y migración, lo que afecta la composición del empleo. Existe la preocupación de que la proporción de empleos beneficiosos para el desarrollo disminuya en un país a medida que aumenta en otro. Las políticas orientadas a captar una proporción mundial mayor de los empleos que tienen mayores efectos productivos adicionales pueden reducir el bienestar en el exterior, aun cuando aumente el bienestar mundial.

Sin embargo, no todos los esfuerzos por respaldar la creación de empleo equivalen a políticas de empobrecimiento del vecino. Que lo sean depende del tipo de instrumentos utilizados y de la naturaleza de los efectos adicionales derivados de los empleos. Es fundamental saber el fin que sirven las políticas. Las políticas destinadas a aumentar el respeto de los derechos, enjuiciar el trabajo forzoso y formas perjudiciales de trabajo infantil equivalen a proporcionar un bien público mundial. Por otra parte, las políticas que tienen por objeto recoger los beneficios de las externalidades productivas pueden repercutir negativamente en otros países, especialmente cuando socavan un sistema de comercio abierto y no se ajustan a la ventaja comparativa dinámica del país.

¿Proteger a los trabajadores o proteger el empleo? La respuesta convencional dice que son preferibles las políticas que protegen a las

personas, porque mitigan la baja del nivel de bienestar al tiempo que permiten la redistribución de la mano de obra y, por ende, respaldan el proceso de destrucción creativa. Proteger empleos que ya no son económicamente viables mediante transferencias públicas y legislación de protección del empleo perpetúa una asignación ineficiente de recursos. La protección del empleo también entraña un elevado riesgo de captura. Puede conducir a perpetuar empleos improductivos, coartar el avance tecnológico, impedir el cambio estructural y en definitiva socavar el crecimiento.

Sin embargo, hay momentos en que muchos empleos se pierden o se ven amenazados a la vez y se crean pocos. También hay empleos que generan efectos adicionales considerables en términos de productividad, cuya desaparición en gran número puede redundar en la existencia de ciudades fantasmas y regiones deprimidas. La protección de las personas debe tener prioridad si las perturbaciones son idiosincráticas, si el trastorno del empleo es local y limitado y si el movimiento de personal sigue siendo la norma. La protección del empleo puede justificarse en momentos de crisis sistémicas o de grandes reestructuraciones económicas. Pero las políticas de protección del empleo pueden generar una ineficiencia permanente, especialmente en los países cuyas instituciones son débiles, lo que torna indispensable establecer normas y cláusulas de caducidad en las que se fijen la extensión y la magnitud de tal protección.

¿Cómo acelerar la redistribución de trabajadores? La respuesta convencional indica que las políticas deben centrarse en la eliminación de las rigideces del mercado laboral que mantienen a los trabajadores en empresas o zonas de baja productividad. Sin embargo, las reformas no siempre pueden ser viables desde el punto de vista político. En India, las instituciones complejas y engorrosas del mercado de trabajo tienen claros efectos negativos en la eficiencia económica pero estas instituciones han persistido en gran medida sin modificaciones durante 60 años.

La tolerancia frente al hecho de que las normas distorsivas se evaden o se evitan puede ayudar a contener sus costos aunque no a garantizar el dinamismo. En India, la respuesta frente a normas laborales engorrosas ha consistido en el incumplimiento generalizado de ellas. Sin embargo, los sectores manufactureros de gran densidad de mano de obra siguen poco activos pese al pujante desempeño de toda la economía. Otros países con obstáculos normativos análogamente restrictivos han logrado una redistribución de la mano de obra que aumenta más la eficiencia aprovechando activamente los efectos adicionales de los empleos en términos de productividad en aglomeraciones industriales, ciudades dinámicas o cadenas de valor mundiales para que las normas sean menos vinculantes. En Sri Lanka, la creación de zonas francas industriales impulsó el despegue de la industria de la confección. En Brasil, el aumento de la migración interna se vincula estrechamente con la integración constante del país en la economía mundial y una política de desarrollo que favorece la formación de conglomerados y aglomeraciones. En China, la redistribución de la mano de obra está arraigada en el desarrollo de ciudades competitivas, con el respaldo de la competencia y la experimentación a nivel regional. La rigidez laboral puede superarse con un enfoque estratégico en el aumento de los efectos adicionales del empleo en términos de productividad, a través de la urbanización y la integración mundial.

El empleo impulsa el desarrollo. No debería ser concebido solo como una derivación del crecimiento.

Algunos empleos generan mayores beneficios para el desarrollo. **No se trata solo de la cantidad de puestos de trabajo.**

El sector privado es el que genera empleo. Las medidas gubernamentales establecen el marco.

En los países en desarrollo, muchos de los empleos corresponden a establecimientos agrícolas y empresas pequeñas. **El empleo informal es lo normal.**

Algunas formas de trabajo son inaceptables. No se deben pasar por alto los derechos.

La solución al problema del empleo no es “talla única”. **Los desafíos en materia de empleo varían de un país a otro.**

Es necesario garantizar los elementos normativos fundamentales. Tienen incidencia, independientemente de los desafíos en materia de empleo.

Las principales dificultades para la creación de empleo posiblemente radiquen en otras áreas. **Las políticas laborales son menos cruciales de lo que se supone.**

Se deben establecer prioridades para la acción gubernamental. Centrarse en los empleos que generan más beneficios para el desarrollo.

Los datos y la cooperación en relación con la migración y las inversiones transfronterizas son insuficientes. **Se necesita una agenda mundial sobre empleos.**



Trabajador en una obra en construcción en Yakarta, Indonesia

Notas

1. Artículo 2, OIT, 2007. Véase también Naciones Unidas, 2009.
2. Ghose, Majid y Ernst, 2008.
3. Gindling y Newhouse, 2012, para el Informe sobre el desarrollo mundial 2013.
4. Kanbur, 2009.
5. Departamento de Estadísticas de la OIT, http://laborsta.ilo.org/sti/sti_E.html.
6. Lyon, Rosati y Guarcello, 2012, para el Informe sobre el desarrollo mundial 2013.
7. Banco Mundial, 2006b.
8. Estimaciones del equipo del Informe sobre el desarrollo mundial 2013, a partir de datos de la OIT, http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/eapep_E.html, e indicadores del desarrollo mundial, <http://data-worldbank.org/data/catalog/world-developmentindicators>.
9. Naciones Unidas, 2011.
10. Lin, 2012; Pagés, 2010; Banco Mundial, 1992.
11. Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, 2008.
12. Autor y Dorn, 2011; Gratton, 2011; Holzer y Lerman, 2009.
13. Feenstra, 2010.
14. Brown, Ashton y Lauder, 2010. Véase Selim, 2012, para el Informe sobre el desarrollo mundial 2013.
15. Goswami, Mattoo y Sáez, 2011.
16. Algunos ejemplos son oDesk (<https://www.odesk.com/>), Babajob (<http://www.babajob.com/>), Google Trader (por ejemplo, <http://www.google.co.ug/africa/trader/search?cat=jobs>) y SoukTel (<http://www.souk.tel.org/>).
17. TeamLease, 2010.
18. A.T. Kearney, 2011.
19. Instituto de Estadística de la UNESCO, <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=175>.
20. Estimaciones del equipo del Informe sobre el Desarrollo Mundial del 20% superior de las calificaciones entre 12 países del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos 2009 sobre estudiantes de 15 años de edad. Véase <http://www.pisa.oecd.org>.
21. Base de datos sobre estadísticas del trabajo de la OIT, Laborsta, <http://laborsta.ilo.org/e>.
22. En este caso, la expresión “empleo en el sector privado” se refiere a “empresas privadas” y “particulares”, según la clasificación oficial china. Las primeras se definen como entidades con fines de lucro financiadas y establecidas por personas físicas o controladas por personas que emplean a más de siete trabajadores. El segundo término se refiere a entidades que emplean a menos de ocho trabajadores. Las empresas de capital extranjero y las cooperativas no están incluidas como parte del sector privado en las estadísticas oficiales. Para más detalles, véase Kanamori y Zhao (2004).
23. Nabli, Silva-Jáuregui y Faruk Aysan, 2008.
24. Assaad, 2012; Assaad y Barsoum, 2007.
25. Mryyan, 2012; Gatti y otros, 2012; Stampini y Verdier-Choucane, 2011; OIT, 2011.
26. Basado en una actualización de Chen y Ravallion (2010) realizada por el equipo del Informe sobre el Desarrollo Mundial.
27. Banco Mundial, 2011b.
28. OIT, 2012a.
29. OIT y Banco Mundial, 2012.
30. Bell y Blanchflower, 2011; Farber, 2011.
31. Banco Mundial, 2011c.
32. Ravallion, 2009.
33. Inchauste, 2012, para el Informe sobre el desarrollo mundial 2013.
34. Baulch, 2011; Fields y otros, 2003.
35. Narayan, Pritchett y Kapoor, 2009.
36. Azevedo y otros, 2012, para el Informe sobre el desarrollo mundial 2013. En este informe se utilizan métodos elaborados por diversos autores, entre los que figuran Paes de Barros y otros (2006), y Bourguignon y Ferreira (2005).
37. Blanchflower y Oswald, 2011.
38. Haltiwanger, 2011; Nelson, 1981; Schumpeter, 1934.
39. Bartelsman, Haltiwanger y Scarpetta, 2009; Davis, Haltiwanger y Schuh, 1996.
40. Bartelsman, Haltiwanger y Scarpetta, 2009.
41. Baily, Bartelsman y Haltiwanger, 1996.
42. Estimaciones del equipo del Informe sobre el desarrollo mundial 2013.
43. Bartelsman, Haltiwanger y Scarpetta, 2004; Brandt, Van Biesebroeck y Zhang, 2012; Lin, 2012; Rutkowski y otros, 2005.
44. Estimaciones del equipo del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2013, Dutz y otros, 2011.
45. Ayyagari, Demirgüç-Kunt y Maksimovic, 2011; IFC, de próxima aparición.
46. Sudáfrica no está incluida en esta cifra porque sale de los límites fijados, ya que el tamaño medio de sus explotaciones es de 288 hectáreas.
47. Hsieh y Klenow, 2009; Pagés, 2010.
48. Banerjee y Duflo, 2011; Fox y Sohnesen, 2012; Schoar, 2010; Sutton y Kellow, 2010.
49. De Soto, 1989; Perry y otros, 2007.
50. Grimm, Kruger y Lay, 2011; McKenzie y Woodruff, 2008.
51. Mertens, 2011; Witze, 2010.
52. Sandefur, 2010.
53. Hsieh y Klenow, 2011.
54. Bartelsman, Haltiwanger y Scarpetta, 2009; Haltiwanger, 2011; Hsieh y Klenow, 2009; Syverson, 2011.
55. Moser, 2009, 240.
56. Dani y otros, 1999, 3.
57. Kilroy, 2011.
58. Gatti y otros, 2012.
59. Akerlof y Kranton, 2010.
60. Giles, Mavridis y Witoelar, 2012, para el Informe sobre el desarrollo mundial 2013.
61. OIT, 2012b.
62. OIT, 2010.

63. OIT, 2002.
64. Heath y Mobarak, 2011.
65. Luke y Munshi, 2011.
66. Alfaro y Chen, 2011.
67. PNUD, 2003a; PNUD, 2003b.
68. Ibarraran y otros, 2012.
69. Como ejemplo, cabe mencionar que en los recientes informes sobre el desarrollo mundial dedicados al tema de la juventud (Banco Mundial, 2006b), la geografía (Banco Mundial, 2009b), los conflictos (Banco Mundial, 2011a) y el género (Banco Mundial, 2011c) se analizan los beneficios adicionales del empleo en contextos distintos.
70. Glewwe, 2004.
71. Organización Internacional para las Migraciones, 2010.
72. Goswami, Mattoo y Sáez, 2011.
73. Ball, Leigh y Loungani, 2012.
74. Banco Mundial, 2012, varios números.
75. Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo, 2008.
76. Kraay, 2012.
77. Elbadawi, Kaltani y Soto, 2009.
78. King y Levine, 1993; Levine, 2005.
79. IFC, de próxima aparición.
80. Foster y Briceño-Garmendia, 2010.
81. Djankov, Freund y Pham, 2010; Hallward-Driemeier, Khun-Jush y Pritchett, 2010.
82. Klapper, Laeven y Rajan, 2006.
83. Bruhn, 2008.
84. Véase, por ejemplo, Psacharopoulos y Patrinos (2004), Montenegro y Patrinos (2012), para el Informe sobre el desarrollo mundial 2013.
85. Véase, por ejemplo, el trabajo de Hanushek y Woessmann (2008) y Commander y Svejnar (2011) sobre el nexo con la productividad. Los vínculos entre cambios estructurales y pobreza se analizan en el texto elaborado por Lee y Newhouse (2012) para el Informe sobre el desarrollo mundial 2013.
86. Engle y otros, 2007, Grantham-McGregor y otros, 2007; Heckman, 2008; Walker y otros, 2007; Young y Richardson, 2007.
87. Engle y otros, 2007.
88. Heineck y Anger, 2010; Cunha, Heckman y Schennach, 2010.
89. PISA OCDE, 2009, <http://www.pisa.oecd.org>.
90. FMI, 2003; Rodrik, 2000.
91. Keefer, 2009; North, 1981, 1990.
92. Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001; North, 1990; Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2004.
93. Banco Mundial, 2004.
94. Banco Mundial, 2010.
95. Banco Mundial, 2004.
96. Banco Mundial, 2004.
97. Laeven y Woodruff, 2007.
98. OIT, 1998.
99. Chen y otros, 2012, para el Informe sobre el desarrollo mundial 2013.
100. Betcherman, 2012.
101. Alatas y Cameron, 2003; Arango y Pachón, 2004; Rama, 2001; SMERU Research Institute, 2001.
102. Haltiwanger, Scarpetta y Schweiger, 2008.
103. Betcherman, 2012, para el Informe sobre el desarrollo mundial 2013; Freeman, 2009; OCDE, 2006.
104. Aidt y Tzannatos, 2002.
105. Freeman, 2009.
106. Aidt y Tzannatos, 2002.
107. Card, Kluge y Weber, 2010; OCDE, 2006; Almeida y otros, 2012, para el Informe sobre el desarrollo mundial 2013.
108. Bird y Smart, 2012; Levy, 2008.
109. Bhatt, 2006; Chen y otros, 2012, para el Informe sobre el desarrollo mundial 2013.
110. Banco Mundial, 2010. Cabe señalar que este costo unitario es el costo agregado del Programa Multinacional de Desmovilización y Reintegración, que incluye todas las formas de apoyo a la reintegración, y no solo el empleo.
111. Glewwe, 2004.
112. Rama, 2009.
113. Indicadores del desarrollo mundial, 2012. Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial, Washington DC. <http://data-worldbank.org/datacatalog/world-developmentindicators>.
114. Banco Mundial, 2007.
115. Comisión de Desmovilización y Reintegración de Rwanda, 2012.
116. Rwanda fue declarada mejor reformador por la publicación Doing Business en 2010.
117. Dudwick y Srinivasan, de próxima aparición; Banco Mundial, 2011a.
118. Indicadores del desarrollo mundial 2012. Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial, Washington DC. <http://data-worldbank.org/datacatalog/world-developmentindicators>.
119. Consejo Nacional de Innovación, 2008; Banco Mundial, 2008.
120. Banco Mundial, 2006a; Indicadores del desarrollo mundial 2011. Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial, Washington DC. <http://data-worldbank.org/datacatalog/world-developmentindicators>.
121. OCDE, 2010.
122. OCDE, 2009.
123. OCDE, 2009.
124. Yusuf y Nabeshima 2006; Park y otros, 2011.
125. Véase Banco Mundial, 2010; Gibson, McKenzie y Rohorua, 2008.
126. Fajnzylber, Maloney y Montes-Rohas, 2011; OCDE y OIT, 2011.
127. Banco Mundial, 2011d.
128. Chau y Kanbur (2002) encuentran indicios de un efecto de presión de grupo que hace que la ratificación dependa del número de países similares que han ratificado la convención.
129. Adler y Hwang, 2012, para el Informe sobre el desarrollo mundial 2013.

130. Levi y otros, 2012, para el Informe sobre el desarrollo mundial 2013; Newitt, 2012, para el Informe sobre el desarrollo mundial 2013.
131. Locke, de próxima publicación; Locke, Quin y Brause, 2007.
132. Hoekman, 2011.
133. Borchert, Gootiiz y Mattoo, 2011.
134. François y Hoekman, 2010.
135. Hoekman y Mattoo, 2011.
136. Fink, Mattoo y Rathindran, 2003; François y Hoekman, 2010.
137. Hoekman y Mattoo, 2011.
138. Banco Mundial, 2011c.
139. Randriamaro, 2007.
140. Véase, por ejemplo, Winters y otros (2002); Banco Mundial (2005).
141. Véase, por ejemplo, EFRA (2011) y Angenendt (2012).
142. Los acuerdos regionales, como la zona Schengen de la Unión Europea, pueden también abarcar esferas específicas tales como las visas y la protección social de los trabajadores migrantes. Varios países latinoamericanos, España y Portugal han elaborado principios comunes sobre normas y derechos relativos a la seguridad social de los migrantes.
143. Para un análisis de estas cuestiones, véase Pritchett (2006).
144. Son 65 los países que elaboran encuestas mensuales o trimestrales sobre la fuerza de trabajo, mientras que 116 producen encuestas anuales.
145. Los cuatro indicadores son el PIB por persona empleada (un criterio de productividad); la proporción entre empleo y población total; la proporción de la población empleada que vive con menos de US\$1,25 al día (los denominados trabajadores pobres) y la proporción de trabajadores por cuenta propia y no remunerados sobre la población empleada (denominados también trabajadores vulnerables). Véase Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010).
146. OIT, 2012c. Véase Kanbur y Svejnar (2009) sobre la importancia de los datos para el análisis y las políticas laborales.
- of Comparative Development: An Empirical Investigation.” *American Economic Review* 91 (5): 1369–401.
- Adler, Daniel, and Hans Hwang. 2012. “From Law on the Books to Law in Action: A Note on the Role of Regulation in the Production of Good Jobs in Cambodia’s Garment Sector.” Background paper for the WDR 2013.
- Aidt, Toke, and Zafiris Tzannatos. 2002. *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*. Washington, DC: World Bank.
- Akerlof, George A., and Rachel E. Kranton. 2010. *Identity Economics: How Our Identities Shape Our Work, Wages, and Well-Being*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Alatas, Vivi, and Lisa Ann Cameron. 2003. “The Impact of Minimum Wages on Employment in a Low Income Country: An Evaluation Using the Difference-in-Differences Approach.” Policy Research Working Paper Series 2985, World Bank, Washington, DC.
- Alfaro, Laura, and Maggie Xiaoyang Chen. 2011. “Selection, Reallocation, and Knowledge Spillovers: Identifying the Impact of Multinational Activity on Aggregate Productivity.” Paper presented at the World Bank Conference on Structural Transformation and Economic Growth, Washington, DC, October 6.
- Almeida, Rita, David Margolis, David Robalino, and Michael Weber. 2012. “Facilitating Labor Market Transitions and Managing Risks.” Background paper for the WDR 2013.
- Amador, Diego, Raquel Bernal and Ximena Peña 2011. “The Rise in Female Participation in Colombia: Fertility, Marital Status or Education?” Background paper for the World Development Report 2012.
- Angenendt, Steffen. 2012. “Migration and Social Inclusion—Looking through the Good Jobs Lens.” In *Moving Jobs to the Center Stage*, BMZ (Bundesministerium fuer Wirtschaftliche Zusammenarbeit), Berlin Workshop Series. Berlin.
- Arango, Carlos, and Angelica Pachón. 2004. “Minimum Wages in Colombia: Holding the Middle with a Bite on the Poor.” Borradores de Economía Serie 280, Banco de la República de Colombia, Bogotá.
- Artuc, Erhan, Frederic Docquier, Caglar Özden, and Chris Parsons. 2012. “Education Structure of Global Migration Patterns: Estimates Based on Census Data.” World Bank, Washington DC. Processed.
- Assaad, Ragui. 2012. “The MENA Paradox: Higher Education but Lower Job Quality.” In *Moving Jobs to the Center Stage*. BMZ (Bundesministerium fuer Wirtschaftliche Zusammenarbeit), Berlin Workshop Series. Berlin.
- . 1997. “The Effects of Public Sector Hiring and Compensation Policies on the Egyptian

Bibliografía

La palabra *processed* (“procesado”) describe trabajos reproducidos de manera informal que quizá no estén disponibles en bibliotecas.

- A.T. Kearney. 2011. *Offshoring Opportunities amid Economic Turbulence: A.T. Kearney Global Services Location Index, 2011*. Chicago: A.T. Kearney Global Services Location Index.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2001. “The Colonial Origins

- Labor Market.” *World Bank Economic Review* 11 (1): 85–118.
- Assaad, Ragui, and Ghada Barsoum. 2007. “Youth Exclusion in Egypt: In Search of ‘Second Chances.’” Middle East Youth Initiative Working Paper Series 2, Wolfensohn Center for Development, Dubai School of Government, Dubai.
- Autor, David H., and David Dorn. 2011. “The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the U.S. Labor Market.” Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA. Processed.
- Ayyagari, Meghana, Asli Demirgüç-Kunt, and Vojislav Maksimovic. 2011. “Firm Innovation in Emerging Markets: The Roles of Governance and Finance.” *Journal of Financial and Quantitative Analysis* 46 (6): 1545–80.
- Azevedo, João Pedro, Gabriela Inchauste, Sergio Olivieri, Jaime Saavedra Chanduvi, and Hernan Winkler. 2012. “Is Labor Income Responsible for Poverty Reduction? A Decomposition Approach.” Background paper for the WDR 2013.
- Baily, Martin Neil, Eric J. Bartelsman, and John Haltiwanger. 1996. “Downsizing and Productivity Growth: Myth or Reality?” *Small Business Economics* 8 (4): 259–78.
- Ball, Laurence, Daniel Leigh, and Prakash Loungani. Forthcoming. “Okun’s Law: Fit at 50?” Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Banerjee, Abhijit V., and Esther Duflo. 2011. *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. New York: Public Affairs.
- Bartelsman, Eric, John Haltiwanger, and Stefano Scarpetta. 2004. “Microeconomic Evidence of Creative Destruction in Industrial and Developing Countries.” Discussion Paper Series 1374, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- . 2009. “Measuring and Analyzing Cross-Country Differences in Firm Dynamics.” In *Producer Dynamics: New Evidence from Micro Data*, ed. Timothy Dunne, J. Bradford Jensen, and Mark J. Roberts, 17–76. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Baulch, Bob, ed. 2011. *Why Poverty Persists: Poverty Dynamics in Asia and Africa*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Bell, David N. F., and David G. Blanchflower. 2011. “The Crisis, Policy Reactions and Attitudes to Globalization and Jobs.” Discussion Paper Series 5680, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Betcherman, Gordon. 2012. “Labor Market Institutions: A Review of the Literature.” Background paper for the WDR 2013.
- Bhatt, Ela. 2006. *We Are Poor But So Many: The Story of Self-Employed Women in India*. New York: Oxford University Press.
- Bird, Richard M., and Michael Smart. 2012. “Financing Social Expenditures in Developing Countries: Payroll or Value Added Taxes?” International Center for Public Policy Working Paper Series 1206, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.
- Björkhaug, Ingunn, Anne Hatloy, Tewodros Kebede, and Huafeng Zhang. 2012. “Perception of Good Jobs: Colombia.” Background paper for the WDR 2013.
- Blanchflower, David G., and Andrew J. Oswald. 2011. “International Happiness.” Working Paper Series 16668, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Borchert, Ingo, Batshur Gootiiz, and Aaditya Mattoo. 2011. “Services in Doha: What’s on the Table?” In *Unfinished Business: The WTO’s Doha Agenda*, ed. Will Martin and Aaditya Mattoo, 115–44. London: London Publishing Partnership.
- Bourguignon, François, and Francisco H. G. Ferreira. 2005. “Decomposing Changes in the Distribution of Household Incomes: Methodological Aspects.” In *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, ed. François Bourguignon, Francisco H. G. Ferreira, and Nora Lustig, 17–46. Washington, DC: World Bank.
- Brandt, Loren, Johannes Van Biesebroeck, and Yifan Zhang. 2012. “Creative Accounting or Creative Destruction? Firm-Level Productivity Growth in Chinese Manufacturing.” *Journal of Development Economics* 97 (2): 339–51.
- Brown, Philip, David Ashton, and Hugh Lauder. 2010. *Skills Are Not Enough: The Globalization of Knowledge and the Future of the UK Economy*. Wath upon Dearne, U.K.: U.K. Commission for Employment and Skills.
- Bruhn, Miriam. 2008. “License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico.” Policy Research Working Paper Series 4538, World Bank, Washington, DC.
- Card, David, Jochen Kluge, and Andrea Weber. 2010. “Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis.” *Economic Journal* 120 (11): 452–77.
- Chau, Nancy H., and Ravi Kanbur. 2001. “The Adoption of International Labor Standards Conventions: Who, When and Why?” In *Brookings Trade Forum: 2001*, ed. Nancy H. Chau, Ravi Kanbur, Ann E. Harrison, and Peter Morici, 113–56. Washington, DC: Brookings Institution.
- Chen, Martha, Chris Bonner, Mahendra Chetty, Lucia Fernandez, Karin Pape, Federico Parra, Arbind Singh, and Caroline Skinner. 2012. “Urban Informal Workers: Representative Voice and Economic Rights.” Background paper for the WDR 2013.
- Chen, Shaohua, and Martin Ravallion. 2010. “The Developing World Is Poorer Than We Thought, but No Less Successful in the Fight against Poverty.” *Quarterly Journal of Economics* 125 (4): 1577–625.

- Chioda, Laura. 2012. *Work and Family: Latin America and Caribbean Women in Search of a New Balance*. Washington, DC: World Bank.
- Commander, Simon, and Jan Svejnar. 2011. "Business Environment, Exports Ownership, and Firm Performance." *Review of Economics and Statistics* 93 (1): 309–37.
- Commission on Growth and Development. 2008. *The Growth Commission Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington, DC: Commission on Growth and Development.
- Consejo Nacional de Innovación. 2008. *Hacia una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad*. Santiago: Consejo Nacional de Innovación.
- Cunha, Flavio, James J. Heckman, and Susanne Schennach. 2010. "Estimating the Technology of Cognitive and Noncognitive Skill Formation." *Econometrica* 78 (3): 883–931.
- Dani, Anis, Sarah Forster, Mirsada Muzur, Dino Djipa, Paula Lytle, and Patrizia Poggi. 1999. *A Social Assessment of Bosnia and Herzegovina*. Washington, DC: World Bank.
- Davis, Steven J., John C. Haltiwanger, and Scott Schuh. 1996. *Job Creation and Destruction*. Cambridge, MA: MIT Press.
- de Soto, Hernando. 1989. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper & Row.
- Djankov, Simeon, Caroline Freund, and Cong S. Pham. 2010. "Trading on Time." *Review of Economics and Statistics* 92 (1): 166–73.
- Dudwick, Nora, and Radhika Srinivasan, with Jose Cueva and Dorsati Madani. Forthcoming. *Creating Value Chains in Africa's Fragile States: Are Value Chains an Answer?* Directions in Development Series. Washington, DC: World Bank.
- Dutz, Mark A., Ioannis Kessides, Stephen O'Connell, and Robert D. Willig. 2011. "Competition and Innovation-Driven Inclusive Growth." Policy Research Working Paper Series 5852, World Bank, Washington, DC.
- EFRA (European Union Agency for Fundamental Rights). 2011. *Fundamental Rights of Migrants in an Irregular Situation in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Elbadawi, Ibrahim, Linda Kaltani, and Raimundo Soto. 2009. *Aid, Real Exchange Rate Misalignment and Economic Performance in Sub-Saharan Africa*. Santiago: Universidad Católica de Chile.
- Engle, Patrice L., Maureen M. Black, Jere R. Behrman, Meena Cabral de Mello, Paul J. Gertler, Lydia Kapiriri, Reynaldo Martorell, and Mary Eming Young. 2007. "Strategies to Avoid the Loss of Developmental Potential in More than 200 Million Children in the Developing World." *Lancet* 369 (9557): 229–42.
- European Centre for the Development of Vocational Training. 2008. *Future Skill Needs in Europe, Medium-Term Forecast, Synthesis Report*. Brussels: European Centre for the Development of Vocational Training.
- Fajnzylber, Pablo, William F. Maloney, and Gabriel V. Montes-Rojas. 2011. "Does Formality Improve Micro-Firm Performance? Quasi-Experimental Evidence from the Brazilian SIMPLES Program." Discussion Paper Series 4531, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Farber, Henry S. 2011. "Job Loss in the Great Recession: Historical Perspective from the Displaced Workers Survey, 1984–2010." Discussion Paper Series 5696, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Fares, Jean, and Olga Susana Puerto. 2009. "Towards Comprehensive Training." Social Protection Discussion Paper Series 0924, World Bank, Washington, DC.
- Feenstra, Robert C. 2010. *Offshoring in the Global Economy: Microeconomic Structure and Macroeconomic Implications*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Fields, Gary, Paul Cichello, Samuel Freije-Rodriguez, Marta Menendez, and David Newhouse. 2003. "Household Income Dynamics: A Four-Country Story." *Journal of Development Studies* 40 (2): 30–54.
- Fink, Carsten, Aaditya Mattoo, and Randeep Rathindran. 2003. "An Assessment of Telecommunications Reform in Developing Countries." *Information Economics and Policy* 15 (4): 443–66.
- Foster, Vivien, and Cecilia Briceño-Garmendia, eds. 2010. *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. Washington, DC: World Bank.
- Fox, Louise, and Thomas Sohnesen. 2012. "Household Enterprise in Sub-Saharan Africa: Why They Matter for Growth, Jobs, and Poverty Reduction." Policy Research Working Paper Series 6184, World Bank, Washington, DC.
- François, Joseph F., and Bernard Hoekman. 2010. "Services Trade and Policy." *Journal of Economic Literature* 48 (3): 642–92.
- Freeman, Richard. 2009. "Labor Regulations, Unions, and Social Protection in Developing Countries: Market Distortions or Efficient Institutions?" In *Handbook of Development Economics*, Volume 5, ed. Dani Rodrik and Mark Rosenzweig, 4657–702. Amsterdam: Elsevier.
- Gatti, Roberta, Diego Angel-Urdinola, Joana Silva, and Andras Bodor. 2012. *Striving for Better Jobs: The Challenge of Informality in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.
- Ghose, Ajit K., Nomaan Majid, and Christoph Ernst. 2008. *The Global Employment Challenge*. Geneva: International Labour Organization.
- Gibson, John, David McKenzie, and Halahingano Rohorua. 2008. "How Pro-Poor is the Selection of Seasonal Migrant Workers from Tonga Under New Zealand's Recognized Seasonal Employer Program." Working Paper Series 4698, World Bank, Washington, DC.

- Giles, John, Dimitris Mavridis, and Firman Witoelar. 2012. "Subjective Well-Being, Social Cohesion, and Labor Market Outcomes in Indonesia." Background paper for the WDR 2013.
- Gindling, T. H., and David Newhouse. 2012. "Profiling the Self-Employed in the Developing World." Background paper for the WDR 2013.
- Glewwe, Paul W. 2004. "An Overview of Economic Growth and Household Welfare in Vietnam in the 1990s." In *Economic Growth, Poverty and Household Welfare in Vietnam*, ed. Paul Glewwe, Bina Agarwal, and David Dollar, 1–26. Washington, DC: World Bank.
- Goswami, Arti Grover, Aaditya Mattoo, and Sebastián Sáez, eds. 2011. *Exporting Services: A Developing Country Perspective*. Washington, DC: World Bank.
- Grantham-McGregor, Sally, Yin Bun Cheung, Santiago Cueto, Paul Glewwe, Linda Richter, Barbara Strupp, and the International Child Development Steering Group. 2007. "Development Potential in the First 5 Years for Children in Developing Countries." *Lancet* 369 (January): 60–70.
- Gratton, Lynda. 2011. *The Shift: The Future of Work Is Already Here*. London: HarperCollins.
- Grimm, Michael, Jens Kruger, and Jann Lay. 2011. "Barriers to Entry and Returns to Capital in Informal Activities: Evidence from Sub-Saharan Africa." *Review of Income and Wealth* 57 (S1): S27–S53.
- Hallward-Driemeier, Mary, Gita Khun-Jush, and Lant Pritchett. 2010. "Deals Versus Rules: Policy Implementation Uncertainty and Why Firms Hate It." Working Paper Series 16001, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Haltiwanger, John. 2011. "Globalization and Economic Volatility." In *Making Globalization Socially Sustainable*, ed. Marc Bacchetta and Marion Jansen, 119–46. Geneva: International Labour Organization and World Trade Organization.
- Haltiwanger, John, Stefano Scarpetta, and Helena Schweiger. 2008. "Assessing Job Flows across Countries: The Role of Industry, Firm Size, and Regulations." Working Paper 13920. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Hanushek, Eric A., and Ludger Woessmann. 2008. "The Role of Cognitive Skills in Economic Development." *Journal of Economic Literature* 46 (3): 607–88.
- Hatloy, Anne, Tewodros Kebede, Huafeng Zhang, and Ingunn Bjørkhaug. 2012. "Perception of Good Jobs: Sierra Leone." Background paper for the WDR 2013.
- Heath, Rachel, and Mushfiq Mobarak. 2011. "Supply and Demand Side Constraints on Educational Investment: Evidence from Garment Sector Jobs and a Girls' Schooling Subsidy Program in Bangladesh." Yale University, New Haven, CT. Processed.
- Heckman, James J. 2008. "The Case for Investing in Disadvantaged Young Children." In *Big Ideas for Children: Investing in Our Nation's Future*, 49–58. Washington, DC: First Focus.
- Heineck, Guido, and Silke Anger. 2010. "The Returns to Cognitive Abilities and Personality Traits in Germany." *Labour Economics* 17 (3): 535–46.
- Hoekman, Bernard. 2011. "Aid for Trade: Why, What, and Where Are We?" In *Unfinished Business? The WTO's Doha Agenda*, ed. Will Martin and Aaditya Mattoo, 233–54. London: London Publishing Partnership.
- Hoekman, Bernard, and Aaditya Mattoo. 2011. "Services Trade Liberalization and Regulatory Reform: Re-invigorating International Cooperation." Policy Research Working Paper Series 5517, World Bank, Washington, DC.
- Holzer, Harry, and Robert Lerman. 2009. *The Future of Middle-Skill Jobs*. Washington, DC: Center on Children and Families, Brookings Institution.
- Hsieh, Chang-Tai, and Peter J. Klenow. 2009. "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India." *Quarterly Journal of Economics* 124 (4): 1403–48.
- . 2011. "The Life Cycle of Plants in India and Mexico." Chicago Booth Research Paper 11-33, Booth School of Business, University of Chicago.
- Ibarraran, Pablo, Laura Ripani, Bibiana Taboada, Juan Miguel Villa, Brigida Garcia. 2012. "Life Skills, Employability and Training for Disadvantaged Youth: Evidence from a Randomized Evaluation Design." IZA Conference Paper, May 12, 2012. Processed.
- IFC (International Finance Corporation). Forthcoming. *IFC Job Study: Assessing Private Sector Contributions to Job Creation*. Washington, DC: IFC.
- ILO (International Labour Organization). 1998. Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Adopted by the International Labour Conference at its 86th session, ILO, Geneva, June 18.
- . 2002. *Decent Work and the Informal Economy*. Geneva: ILO.
- . 2007. Resolution Concerning Updating the International Standard Classification of Occupations. Adopted by the Tripartite Meeting of Experts on Labour Statistics on Updating the International Standard Classification of Occupations, ILO, Geneva, December 6.
- . 2010. *Accelerating Action against Child Labour*. Geneva: ILO.
- . 2011. *Global Employment Trends for Youth*. Geneva: ILO.
- . 2012a. *Global Employment Trends 2012: Preventing a Deeper Jobs Crisis*. Geneva: ILO.
- . 2012b. *ILO Global Estimate of Forced Labour: Results and Methodology*. Geneva: ILO.
- . 2012c. "What Are the Key Challenges Facing Labour Statistics Today?" ILO, Geneva. Processed.

- ILO and World Bank. 2012. *Inventory of Policy Responses to the Financial and Economic Crisis: Joint Synthesis Report*. Washington, DC: ILO and World Bank.
- IMF (International Monetary Fund). 2003. "Growth and Institutions." In *World Economic Outlook: April 2003; Growth and Institutions*, 95–128. Washington, DC: IMF.
- Inchauste, Gabriela. 2012. "Jobs and Transitions out of Poverty: A Literature Review." Background paper for the WDR 2013.
- Inchauste, Gabriela, Sergio Olivieri, Jaime Saavedra Chanduvi, and Hernan Winkler. 2012. "Decomposing Recent Declines in Poverty: Evidence from Bangladesh, Peru, and Thailand." Background paper for the WDR 2013.
- IOM (International Organization for Migration). 2008. *World Migration Report 2008: Managing Labor Mobility in the Evolving Global Economy*. Geneva: IOM.
- . 2010. *World Migration Report 2010. The Future of Migration: Building Capacities for Change*. Geneva: IOM.
- Kanamori, Tokishi, and Zhijun Zhao. 2004. *Private Sector Development in the People's Republic of China*. Manila: Asian Development Bank Institute.
- Kanbur, Ravi. 2009. "Conceptualizing Informality: Regulation and Enforcement." *Indian Journal of Labour Economics* 52 (1): 33–42.
- Kanbur, Ravi, and Jan Svejnar, eds. 2009. *Labor Markets and Economic Development*. Routledge.
- Kebede, Tewodros, Anne Hatløy, Huafeng Zhang, and Ingunn Bjørkhaug. 2012. "Perception of Good Jobs: Egypt." Background paper for the WDR 2013.
- Keefer, Philip. 2009. "Governance." In *The SAGE Handbook of Comparative Politics*, ed. Todd Landman and Neil Robinson, 439–62. London: SAGE Publications.
- Kilroy, Austin. 2011. "Business Bridging Ethnicity." Ph.D. thesis, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA.
- King, Robert, and Ross Levine. 1993. "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right." *Quarterly Journal of Economics* 108 (3): 717–37.
- Klapper, Leora, Luc Laeven, and Raghuram Rajan. 2006. "Entry Regulation as a Barrier to Entrepreneurship." *Journal of Financial Economics* 82 (3): 591–629.
- Kraay, Aart. 2012. "How Large Is the Government Spending Multiplier? Evidence from World Bank Lending." *Quarterly Journal of Economics* 127 (2): 1–59.
- Laeven, Luc, and Christopher Woodruff. 2007. "The Quality of the Legal System, Firm Ownership, and Firm Size." *Review of Economics and Statistics* 89 (4): 601–14.
- Lee, Jean, and David Newhouse. 2012. "Cognitive Skills and Labor Market Outcomes." Background paper for the WDR 2013.
- Levi, Margaret, Christopher Adolph, Aaron Erlich, Anne Greenleaf, Milli Lake, and Jennifer Noveck. 2012. "Aligning Rights and Interests: Why, When, and How to Uphold Labor Standards." Background paper for the WDR 2013.
- Levine, Ross. 2005. "Finance and Growth: Theory and Evidence." In *Handbook of Economic Growth*, ed. Philippe Aghion and Steven Durlauf, 865–934. Amsterdam: Elsevier.
- Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes, Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Lin, Justin Yifu. 2012. *Demystifying the Chinese Economy*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Locke, Richard. Forthcoming. *Beyond Compliance: Promoting Labor Justice in a Global Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Locke, Richard, Fei Quin, and Alberto Brause. 2007. "Does Monitoring Improve Labor Standards? Lessons from Nike." *Industrial and Labor Relations Review* 61 (1): 3–31.
- Luke, Nancy, and Kaivan Munshi. 2011. "Women as Agents of Change: Female Income and Mobility in India." *Journal of Development Economics* 94 (1): 1–17.
- Lyon, Scott, Furio C. Rosati, and Lorenzo Guarcello. 2012. "At the Margins: Young People neither in Education nor in Employment." Background paper for the WDR 2013.
- Maloney, William F., and Jairo Núñez Méndez. 2003. "Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America." Working Paper Series 9800, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- McKenzie, David, and Christopher Woodruff. 2008. "Experimental Evidence on Returns to Capital and Access to Finance in Mexico." *World Bank Economic Review* 22 (3): 457–482.
- Mertens, Brian. 2011. "Forbes Asia's Businessman of the Year." *Forbes Asia Magazine*, December 5.
- Montenegro, Claudio E., and Harry Anthony Patrinos. 2012. "Returns to Schooling around the World." Background paper for the WDR 2013.
- Moser, Caroline O. N. 2009. *Ordinary Families, Extraordinary Lives: Assets and Poverty Reduction in Guayaquil, 1978–2004*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Mryyan, Nader. 2012. "Demographics, Labor Force Participation, and Unemployment in Jordan." Working Paper Series 670, Economic Research Forum, Giza, Egypt.
- Nabli, Mustapha K., Carlos Silva-Jáuregui, and Ahmet Faruk Aysan. 2008. "Authoritarianism, Credibility of Reforms, and Private Sector Development in the Middle East and North Africa." Working Paper Series 443, Economic Research Forum, Cairo.

- Narayan, Deepa, Lant Pritchett, and Soumya Kapoor. 2009. *Moving Out of Poverty: Success from the Bottom Up*. New York: Palgrave Macmillan; Washington, DC: World Bank.
- Nelson, Richard R. 1981. "Research on Productivity Growth and Productivity Differences: Dead Ends and New Departures." *Journal of Economic Literature* 19 (3): 1029–64.
- Newitt, Kirsten. 2012. "Private Sector Voluntary Initiatives on Labour Standards." Background paper for the WDR 2013.
- North, Douglass C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton.
- . 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2006. *OECD Employment Outlook: 2006*. Paris: OECD.
- . 2009. *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Slovenia*. Paris: OECD.
- . 2010. *Off to a Good Start? Jobs for Youth*. Paris: OECD.
- OECD and ILO. 2011. G20 Country Policy Briefs: Brazil—Share of Formal Employment Continues to Grow. Paris: OECD and ILO.
- Özden, Çağlar, Christopher Parsons, Maurice Schiff, and Terrie L. Walmsley. 2011. "Where on Earth Is Everybody? The Evolution of Global Bilateral Migration 1960–2000." *World Bank Economic Review* 25 (1): 12–56.
- Paes de Barros, Ricardo, Mirela de Carvalho, Samuel Franco, Rosane Mendoça. 2006. "Uma Análise das Principais Causas da Queda Recente na Desigualdade de Renda Brasileira." *Revista Econômica* 8(1): 117–147.
- Pagés, Carmen, ed. 2010. *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. New York: Palgrave Macmillan.
- Park, Jaegil, Daejong Kim, Yongseok Ko, Funnan Kim, Keunhyun Park, and Keuntae Kim. 2011. "Urbanization and Urban Policies in Korea." Korea Research Institute for Human Settlements.
- Perry, Guillermo E., William F. Maloney, Omar S. Arias, Pablo Fajnzylber, Andrew D. Mason, and Jaime Saavedra-Chanduvi. 2007. *Informality: Exit and Exclusion*. Washington, DC: World Bank.
- Pritchett, Lant. 2006. *Let Their People Come: Breaking the Gridlock on Global Labor Mobility*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Psacharopoulos, George, and Harry Anthony Patrinos. 2004. "Returns to Investment in Education: A Further Update." *Education Economics* 12 (2): 111–34.
- Rama, Martín. 2001. "The Consequences of Doubling the Minimum Wage: The Case of Indonesia." *Industrial and Labor Relations Review* 54 (4): 864–81.
- . 2009. "Making Difficult Choices: Vietnam in Transition." Working Paper Series 40, Growth and Development Commission, World Bank, Washington, DC.
- Randriamaro, Zo. 2007. *Gender and Trade: Overview Report (2006)*. Brighton, U.K.: BRIDGE.
- Ravallion, Martin. 2009. "Are there lessons for Africa from China's Success against Poverty?" *World Development* 37 (2): 303–13.
- Rodrik, Dani. 2000. "Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them." *Studies in Comparative International Development* 35 (3): 3–31.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi. 2004. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development." *Journal of Economic Growth* 9 (2): 131–65.
- Romer, Paul Michael. 1993. "Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development." *Journal of Monetary Economics* 32 (3): 543–73.
- Rutkowski, Jan, Stefano Scarpetta, Arup Banerji, Philip O'Keefe, Gaëlle Pierre, and Milan Vodopivec. 2005. *Enhancing Job Opportunities: Eastern Europe and the Soviet Union*. Washington, DC: World Bank.
- Rwanda Demobilization and Reintegration Commission. 2012. *Tracer: Community Dynamics and Payment Verification Study*. Kigali: Rwanda Demobilization and Reintegration Commission.
- Sandefur, Justin. 2010. "On the Evolution of the Firm Size Distribution in an African Economy." Working Paper Series 2010-5, Centre for the Study of African Economies, Oxford.
- Schoar, Antoinette. 2010. "The Divide between Subsistence and Transformational Entrepreneurship." In *Innovation Policy and the Economy*, vol. 10, ed. Josh Lerner and Scott Stern, 57–81. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Schumpeter, Joseph Alois. 1934. *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Selim, Nadia. 2012. "Innovation for Job Creation." Background paper for the WDR 2013.
- Shiferaw, Admasu, and Arjun S. Bedi. 2010. "The Dynamics of Job Creation and Job Destruction: Is Sub-Saharan Africa Different?" Poverty, Equity and Growth Discussion Papers 22, Courant Research Centre, Göttingen, Germany.
- SMERU Research Institute. 2001. *Wage and Employment Effects of Minimum Wage Policy in the Indonesian Urban Labor Market*. Jakarta: SMERU Research Institute.
- Stampini, Marco, and Audrey Verdier-Choucane. 2011. "Labor Market Dynamics in Tunisia: The Issue of Youth Unemployment." Discussion Paper Series 5611, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Sutton, John, and Nebil Kellow. 2010. *An Enterprise Map of Ethiopia*. London: International Growth Centre.

- Syverson, Chad. 2011. "What Determines Productivity?" *Journal of Economic Literature* (49) 2: 326–65.
- TeamLease. 2010. *Temp Salary Primer 2010*. Ahmedabad, India: TeamLease Services Pvt. Ltd.
- United Nations. (UN). 2009. *System of National Accounts*. New York: UN.
- . 2011. *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*. New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2003a. *Early Warning Report: FYR Macedonia*. New York: UNDP.
- . 2003b. *Early Warning System: Bosnia and Herzegovina*. New York: UNDP.
- United Nations Development Group. 2010. *Thematic Paper on MDG1: Eradicate Extreme Poverty and Hunger, Review of Progress*. New York: United Nations.
- Walker, Susan P., Theodore D. Wachs, Julie Meeks Gardner, Betsy Lozoff, Gail A. Wasserman, Ernesto Pollitt, and Julie A. Carter. 2007. "Child Development: Risk Factors for Adverse Outcomes in Developing Countries." *Lancet* 369 (9556): 145–57.
- Wietzke, Frank-Borge, and Catriona McLeod. 2012. "Jobs, Well-Being, and Social Cohesion: Evidence from Value and Perception Surveys." Background paper for the WDR 2013.
- Winters, Alan, Terrie Walmsley, Zhen Kun Wang, and Roman Grynberg. 2002. "Negotiating the Liberalization of the Temporary Movement of Natural Persons." University of Sussex Discussion Paper 87, Sussex, U.K.
- Witze, Morgen. 2010. "Case Study: Tata." *Financial Times*, December 29.
- World Bank. 1992. *World Development Report 1992: Development and the Environment*. New York: Oxford University Press.
- . 2004. *World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone*. New York: Oxford University Press.
- . 2005. *Global Economic Prospects: Economic Implications of Remittances and Migration*. Washington, DC: World Bank.
- . 2006a. *Chile Development Policy Review*. Washington, DC: World Bank.
- . 2006b. *World Development Report 2007: Development and the Next Generation*. Washington, DC: World Bank.
- . 2007. *Rwanda: Toward Sustained Growth and Competitiveness, Volume I, Synthesis and Priority Measures*. Washington, DC: World Bank.
- . 2008. *Chile: Toward a Cohesive and Well Governed National Innovation System*. Washington DC: World Bank.
- . 2009a. *Doing Business 2010*. Washington, DC: World Bank.
- . 2009b. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: World Bank.
- . 2010. MDRP (Multi-Country Demobilization and Reintegration Program) Report. Washington, DC: World Bank.
- . 2011a. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington, DC: World Bank.
- . 2011b. *More and Better Jobs in South Asia*. Washington, DC: World Bank.
- . 2011c. *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*. Washington, DC: World Bank.
- . 2011d. *Capabilities, Opportunities and Participation. Gender Equality and Development in the Middle East and North Africa Region. A Companion Report to the World Development Report 2012*. Washington, DC: World Bank.
- . 2011e. "Fueling Growth and Competitiveness in Poland through Employment, Skills, and Innovation." Technical report, World Bank, Washington, DC.
- . 2012. *Job Trends*. Washington, DC: World Bank.
- Young, Mary Eming, and L. M. Richardson, eds. 2007. *Early Child Development From Measurement to Action: A Priority for Growth and Equity*. Washington, DC: The World Bank.
- Yusuf, Shahid, and Kaoru Nabeshima. 2006. *Post-Industrial East Asian Cities: Innovation for Growth*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Zhang, Huafeng, Ingunn Björkhaug, Anne Hatløy, and Tewodros Kebede. 2012. "Perception of Good Jobs: China." Background paper for the WDR 2013.

Índice del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2013

Prefacio

Agradecimientos

Abreviaturas y notas

Panorama general: El empleo en el centro de la atención

1 El desafío del empleo

Parte 1 El empleo es un factor de transformación

2 El empleo y el nivel de vida

3 El empleo y la productividad

4 El empleo y la cohesión social

Parte 2 ¿Qué tipos de empleo son más beneficiosos para el desarrollo?

5 Valoración de los empleos

6 Programas de empleo diversos

7 Interconexión de los programas de empleo

Parte 3 Las políticas a través del prisma del empleo

8 Revisión de las políticas laborales

9 Más allá de las políticas laborales

Apéndices

Glosario

Nota bibliográfica

Documentos y notas de antecedentes

Indicadores seleccionados

Índice alfabético

Four easy ways to order

ONLINE:
www.worldbank.org/publications

FAX:
+1-703-661-1501

PHONE:
+1-703-661-1580 or
1-800-645-7247

MAIL:
P.O. Box 960
Herndon, VA 20172-0960, USA

World Development Report 2013 Jobs	PRICE	QTY	TOTAL
Paperback: (ISBN: 978-0-8213-9575-2) SKU 19575	US\$35.00		
Hardcover: (ISBN: 978-0-8213-9620-9) SKU 19620	US\$60.00		
Prices vary by country as World Bank Publications offers geographical discounts on its titles. Please visit publications.worldbank.org/discounts		Subtotal	
Within the US (prepaid orders): \$8 per order + \$1 per item.		Geographic discount*	
Outside of the US: • Nontrackable airmail delivery (US\$7 per order + US\$6 per item). Delivery time: 4-6 weeks • Trackable couriered airmail delivery (US\$20 per order + US\$8 per item). Delivery time: 2 weeks.		Shipping and Handling**	
		Total US\$	

MAILING ADDRESS

Name _____
 Organization _____
 Address _____
 City _____
 State _____ Zip _____
 Country _____
 Phone _____
 Fax _____
 Email _____

METHOD OF PAYMENT

Charge my
 Visa Mastercard American Express
 Credit card number _____
 Expiration date _____
 Name _____
 Signature _____
 Enclosed is my check in US\$ drawn on a U.S. bank and made payable to the World Bank

Customers outside the United States

Contact your local distributor for information on prices in local currency and payment terms
<http://publications.worldbank.org/booksellers>

THANK YOU FOR YOUR ORDER!



WORLD BANK
PUBLICATIONS

The reference of choice on development

AUDITORÍA AMBIENTAL

Declaración sobre los beneficios para el medio ambiente

El Banco Mundial mantiene su compromiso de preservar los bosques y los recursos naturales en peligro de extinción. La Oficina del Editor ha elegido imprimir el *Informe sobre el desarrollo mundial 2013: Empleo. Panorama general* en papel reciclado con un 50% de fibra de papel usado, según las normas recomendadas para el uso del papel establecidas por Green Press Initiative, un programa sin fines de lucro que alienta a las editoriales a utilizar fibra de papel que no provenga de bosques en peligro. Para obtener más información, visite www.greenpressinitiative.org.

Ahorro:

- 41 árboles
- 19 millones de BTU de energía total
- 1606 kilogramos de gases de efecto invernadero netos
- 72 725 litros de agua residual
- 584 kilogramos de residuos sólidos



El empleo genera aumento de los ingresos y mayores beneficios a medida que los países crecen, pero también impulsa el desarrollo. La pobreza cae a medida que las personas logran escapar de las penurias a través del trabajo y a medida que los empleos que permiten el empoderamiento de las mujeres conducen a un incremento de la inversión en los niños. La eficiencia aumenta a medida que los trabajadores ganan pericia en sus tareas, surgen empleos más productivos y desaparecen los menos productivos. Las sociedades florecen a medida que los empleos congregan a personas de distintos orígenes étnicos y sociales y ofrecen alternativas al conflicto. El empleo es, en consecuencia, más que un efecto derivado del crecimiento económico. Es un elemento transformador: es lo que ganamos, lo que hacemos e incluso lo que somos.

El desempleo elevado y las expectativas laborales no satisfechas entre los jóvenes son las preocupaciones más inmediatas. Pero muchos países en desarrollo, donde predominan la actividad agrícola y el trabajo por cuenta propia, y donde las redes de protección social son modestas en el mejor de los casos, las tasas de desempleo pueden ser bajas. En estos países, son muy pocos los casos en los que el crecimiento no genera empleo. Aquí, la mayor parte de los pobres trabaja largas horas pero aun así no gana lo suficiente para vivir. Y no es infrecuente que se violen los derechos más básicos. Por lo tanto, la cantidad de puestos de trabajo no es lo único que importa: se necesitan empleos que generen beneficios adicionales para el desarrollo.

Frente a estos desafíos, los funcionarios encargados de diseñar políticas se formulan preguntas difíciles. ¿Deben los países elaborar sus estrategias de desarrollo en torno al crecimiento o bien concentrarse en el empleo? ¿Es posible fomentar el espíritu empresarial, especialmente en las numerosas microempresas de los países en desarrollo, o es esta una característica innata? ¿Es condición indispensable para conseguir empleo invertir más en educación y capacitación o se pueden generar las habilidades necesarias mediante el empleo? En épocas de grandes crisis y cambios estructurales, ¿se deben proteger no solo los trabajadores sino también los empleos? Y por último, ¿se corre el riesgo de que las políticas que respaldan la creación de empleo en un país perjudiquen el empleo en otros?

En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2013: Empleo* se responden estas y otras preguntas complejas analizando el trabajo como motor del desarrollo, y no como mera demanda laboral derivada, y examinando todos los tipos de trabajo, no solo el empleo asalariado formal. En el informe se expone un marco que traspasa diversos sectores y muestra que las políticas más adecuadas no son las mismas para todos los países: varían según el nivel de desarrollo, los recursos naturales, la demografía y las instituciones. Pero en todos los casos, es importante contar con los elementos normativos fundamentales, dado que permiten el desarrollo de un sector privado dinámico, fuente de la mayor parte de los puestos de trabajo en todo el mundo. La política laboral también puede contribuir, aunque tiene un papel menos crucial de lo que suele suponerse. Las políticas de desarrollo, que abarcan desde la promoción de la viabilidad de los establecimientos agrícolas pequeños hasta el fomento de ciudades funcionales y la participación en los mercados internacionales, son la clave del éxito.

